

UNIWERSYTET GDAŃSKI  
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI

**Wojciech Madej**

ROZPRAWA DOKTORSKA

**OCHRONA INTERESÓW SKARBU PAŃSTWA W  
OBRODZIE NIERUCHOMOŚCIAMI  
NIESTANOWIĄCYMI WŁASNOŚCI PUBLICZNEJ –  
UJĘCIE MODELOWE**

Praca doktorska pod kierunkiem  
Dr hab. Małgorzaty Balwickiej-Szczyrby, prof. UG

**Gdańsk 2023**

Rozprawa obejmuje stan prawny na dzień 20.09.2023 r.

## Spis treści

<b>Wykaz skrótów</b> .....	<b>6</b>
<b>Wstęp</b> .....	<b>12</b>
<b>Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające</b> .....	<b>19</b>
1. Zagadnienia wstępne.....	19
2. Model – pojęcie oraz funkcje.....	20
3. Nieruchomości niestanowiące własności publicznej.....	22
4. Obrót nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej.....	23
5. Skarb Państwa jako podmiot stosunków cywilnoprawnych.....	24
6. Interes Skarbu Państwa jako przedmiot ochrony.....	28
6.1. Interes prawny.....	29
6.2. Interes publiczny.....	30
6.3. Konstytucyjne ograniczenie prawa własności ze względu na interes publiczny.....	34
6.4. Interes Skarbu Państwa a interes publiczny.....	39
7. Ograniczenie ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej.....	42
8. Podsumowanie.....	44
<b>Rozdział II. Ochrona interesów skarbu państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej w ujęciu prawno-porównawczym na przykładzie instytucji prawa pierwokupu</b> .....	<b>46</b>
1. Zagadnienia wstępne.....	46
2. Niemcy.....	47
3. Francja.....	55
4. Włochy.....	66
5. Podsumowanie analizy prawno-porównawczej.....	71
<b>Rozdział III. Ochrona interesów skarbu państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej w ujęciu historycznym</b> .....	<b>73</b>
1. Zagadnienia wstępne.....	73
2. Dwudziestolecie międzywojenne.....	74
2.1. Zagadnienia wstępne.....	74
2.2. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami.....	75
2.2.1. Wywłaszczenie nieruchomości.....	75
2.2.2. Zezwolenie na nabycie nieruchomości.....	77
2.2.3. Zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców.....	79
2.2.4. Prawo wykupu.....	81
2.2.5. Ustawowe prawo pierwokupu.....	83
3. Okres 1944-1989.....	85
3.1. Zagadnienia wstępne.....	85

3.2. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami .....	87
3.2.1. Wywłaszczenie nieruchomości .....	87
3.2.2. Prawo wykupu .....	88
3.2.3. Ustawowe prawo pierwokupu.....	90
4. Okres III Rzeczypospolitej Polskiej.....	93
4.1. Zagadnienia wstępne.....	93
4.2. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami .....	94
4.2.1. Ustawowe prawo odkupu.....	94
5. Podsumowanie .....	96

**Rozdział IV. Ochrona interesów skarbu państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej w ujęciu przedmiotowym ..... 100**

1. Zagadnienia wstępne.....	100
2. Nieruchomości uznane za strategiczne zasoby naturalne kraju .....	102
2.1. Ratio legis unormowań dotyczących nieruchomości uznanych za strategiczne zasoby naturalne kraju – ujęcie przedmiotowe .....	106
2.2. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa w stosunku do nieruchomości uznanych za strategiczne zasoby naturalne kraju – aspekty przedmiotowe.....	114
3. Nieruchomości rolne .....	122
3.1. Ratio legis unormowań dotyczących ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi – ujęcie przedmiotowe.....	125
3.2. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa w stosunku do nieruchomości rolnych – aspekty przedmiotowe.....	132
4. Pozostałe nieruchomości.....	136
4.1. Ratio legis unormowań dotyczących pozostałych nieruchomości – ujęcie przedmiotowe.....	136
4.2. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa w stosunku do pozostałych nieruchomości – aspekty przedmiotowe .....	137
5. Wyłączenia ochrony interesów skarbu państwa w obrocie nieruchomościami ....	139
5.1. Zagadnienia wstępne.....	139
5.2. Podmiotowe przesłanki wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami .....	139
5.3. Przedmiotowe przesłanki wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami .....	142
5.4. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców .....	145
6. Podsumowanie .....	150

**Rozdział V. Ochrona interesów skarbu państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej w ujęciu podmiotowym ..... 153**

1. Zagadnienia wstępne.....	153
-----------------------------	-----

2. Ratio legis unormowań dotyczących ograniczeń w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej – ujęcie podmiotowe .....	155
3. Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami przez agencję wykonawczą.....	166
3.1. Ochrona interesów Skarbu Państwa przez Dyrektora Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa .....	166
3.2. Sposób finansowania oraz prowadzenia gospodarki finansowej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako instrument ochrony interesów Skarbu Państwa .....	171
3.3. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa – aspekty podmiotowe .....	174
4. Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami przez państwową osobę prawną .....	179
4.1. Ochrona interesów Skarbu Państwa przez organy państwowych osób prawnych .....	180
4.2. Sposób finansowania oraz prowadzenia gospodarki finansowej państwowych osób prawnych jako instrument ochrony interesów Skarbu Państwa .....	183
4.3. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa – aspekty podmiotowe .....	185
5. Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej.....	189
5.1. Ochrona interesów Skarbu Państwa przez organy jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej .....	189
5.2. Sposób finansowania oraz prowadzenia gospodarki finansowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej jako instrument ochrony interesów Skarbu Państwa .....	192
5.3. Instytucje prawne służące ochronie interesów Skarbu Państwa – aspekty podmiotowe.....	194
6. Ochrona interesów Skarbu Państwa przez organy administracji publicznej .....	196
6.1. Ochrona interesów Skarbu Państwa przez organy uprawnione do działania na rzecz Skarbu Państwa .....	196
6.2. Instytucje prawne służące ochronie interesów Skarbu Państwa – aspekty podmiotowe.....	201
7. Podsumowanie .....	205
<b>Podsumowanie końcowe .....</b>	<b>209</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>220</b>

## Wykaz skrótów

BauGB - Baugesetzbuch

BnatSchG – Bundesnaturschutzgesetz

d.w.u.g. - dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. 1945 Nr 50, poz. 279);

dekret PKWN - Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 06.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (t.j. Dz.U. 1945 Nr 3, poz. 13);

k. z. - rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1933 r – Kodeks zobowiązań (Dz.U. 1933 Nr 82, poz. 598);

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360);

k.p.a. – ustawa z dnia 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775);

k.p.c. - ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805);

Konstytucja RP - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483);

nowelizacja z 28.07.1990 r. - ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. 1990 Nr 55, poz. 321);

p.g.k. - ustawa z dnia 17 maja 1989 roku - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2052);

pr.wod - ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2625);

r.e.g.b. - rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 r. poz. 1390);

r.s.u.n.ś.f.KOWR - rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 09 sierpnia 2017 roku w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 1549);

r.s.z.g.f.p.n. - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 03 października 2012 roku w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego (Dz.U. z 2012 r. poz. 1212);

r.s.z.g.f.PGLLP - rozporządzenie z dnia 6 grudnia 1994 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz.U. 1994 Nr 134, poz. 692);

u.d.p. - ustawa z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1376);

u.f.p. - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305);

u.g.n. - ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344);

u.g.n.r. – ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2329);

u.g.t.m.o. - ustawa z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (t.j. Dz.U. 1969 Nr 22, poz. 159);

u.g.w.s.w. - ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 265);

u.k.u.r. - ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1655);

u.KOWR - ustawa z dnia 10 lutego 2017 roku o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 481);

u.KZN – Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku o Krajowym Zasobie Nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1961);

u.l. – ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 672);

u.n.n.c. - ustawa z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2278);

u.o.g.r.l. - ustawa z dnia 03 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1326);

u.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 916);

u.p.1934 - Ustawa z 10.03.1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 1934 Nr 31, poz. 274);

u.p.g. - ustawa z dnia 15 grudnia 2016 roku o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 762);

u.p.p.u.w.g. – ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 904);

u.p.w.n.g.r. - ustawa z 24.01.1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych (Dz.U. 1968 Nr 3, poz. 14);

u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977);

u.s.g. – ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40);

u.s.p. - ustawa z dnia 05 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920);

u.s.p.k.k. - ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1347);

u.s.w. – ustawa z dnia 05 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094);

u.w.l. - ustawa z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40);

u.w.r.r.1920 - ustawa z 15.07.1920 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. 1920 Nr 70, poz. 462);

u.w.r.r.1925 - ustawa z 28.12.1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. 1926 Nr 1, poz. 1);

u.w.s.n. - ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 507);

u.z.m.p. – ustawa z dnia 16 grudnia 2016 roku o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 973);

u.z.n.ch. - ustawa z dnia 06 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1235);

u.z.t.w.n. - ustawa z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (t.j. Dz.U. 1974 Nr 10, poz. 64);

WHG – Wasserhaushaltsgesetz

### **Czasopisma, Zbiory orzecznictwa**

Acta UL, FH - Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica

Acta UL, FO - Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica

Acta UW r - Acta Universitatis Wratislaviensis

AUMCS - Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska

BK - Biuletyn Konsultant

BSP - Białostockie Studia Prawnicze



BSz - Biuletyn Szadkowski  
CPH - Czasopismo Prawno-Historyczne  
Dz.U. – Dziennik Ustaw  
EM - Economy and Management  
FiN - Filozofia i Nauka  
FIW - Folia Iuridica Wratislaviensis  
FP - Finanse Publiczne  
GSP - Gdańskie Studia Prawnicze  
KKSSiP - Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury  
KPN - Krakowski Przegląd Notarialny  
Nier. - Nieruchomości  
NP - Nowe Prawo  
NPN - Nowy Przegląd Notarialny  
NZS - Nowe Zeszyty Samorządowe  
OSAB - Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej  
OSASz - Orzecznictwo Sądów Apelacji Szczecińskiej  
OSN - Orzecznictwo Sądu Najwyższego  
OSNC - Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna  
OSNKW - Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Wojskowa  
OSNP - Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych  
OSP - Orzecznictwo Sądów Polskich  
OTK - Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego  
OTK-A - Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A  
Pal. - Palestra  
PiP - Państwo i Prawo  
PiS - Państwo i Społeczeństwo  
PN - Przegląd Notarialny  
PNUE - Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Pol. Politeja  
PoliS - Polityka i Społeczeństwo  
PPGiOŚ - Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska  
PPH - Przegląd Prawa Handlowego  
PPiA - Przegląd Prawa i Administracji

PPK - Przegląd Prawa Konstytucyjnego  
PPOŚ - Przegląd Prawa Ochrony Środowiska  
PPP - Przegląd Prawa Publicznego  
PPR - Przegląd Prawa Rolnego  
Prz. Leg. - Przegląd Legislacyjny  
Prz. Sejm. - Przegląd Sejmowy  
PS - Przegląd Sądowy  
PUG - Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego  
PWPM - Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego  
RAiP - Roczniki Administracji i Prawa  
Rej. - Rejent  
RNR, Seria G - Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G  
RPEiS - Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny  
SF - Studia Filozoficzne  
SP - Studia Prawnoustrojowe  
SPP - Studia Prawa Publicznego  
ST - Samorząd Terytorialny  
St. Praw. - Studia Prawnicze  
Stud. Iur. Agr. - Studia Iuridica Agraria  
Stud. Iur. Lub. - Studia Iuridica Lublinensia  
SZPAZ - Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania  
ŚN - Świat Nieruchomości  
Zesz. Nauk. Wyż. Szk. Humanitas – Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas.  
Zarządzanie  
Zesz. Praw. - Zeszyty Prawnicze  
ZNSA - Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego  
ZNUEK - Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie  
ZNUJ - Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z wynalazczości i ochrony własności intelektualnej  
ZNUPH - Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach  
ZP - Zarządzanie Publiczne

## Inne

Dz.U. – Dziennik Ustaw

EOG – Europejski Obszar Gospodarczy

KOWR – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

KZN – Krajowy Zasób Nieruchomości

M.P. – Monitor Polski

NSA - Naczelny Sąd Administracyjny

PGRP – Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej

SA - Sąd Apelacyjny

SN - Sąd Najwyższy

TK - Trybunał Konstytucyjny

WSA - Wojewódzki Sąd Administracyjny

## Wstęp

W ostatnich latach dostrzegalny jest trend ustawodawczy zapewniający szerszą ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. W konsekwencji wzrasta liczba aktów prawnych, które takową wzmoczoną ochronę zapewniają. Wynika to z założenia, iż zastrzeżenie na rzecz Skarbu Państwa możliwości nabycia nieruchomości, oraz zwiększenie kontroli obrotu nieruchomościami, pozwoli na pełniejszą realizację ustawowych zadań przez Skarb Państwa. Należy zaznaczyć, że problematyka ochrony interesów Skarbu Państwa jest zagadnieniem niezwykle obszernym i mieści w sobie nie tylko obrót nieruchomościami, ale również inne aspekty, przykładowo zasady zarządu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz ochronę sądową Skarbu Państwa realizowaną przez PGRP<sup>1</sup>. Rozważania czynione w niniejszej rozprawie doktorskiej zostaną jednak ograniczone wyłącznie do aspektu pozasądowego oraz zawężone do wybranych, najważniejszych instytucji prawnych umożliwiających nabycie prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa takich jak: ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości, ustawowe prawo odkupu oraz oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Badania zostaną uzupełnione o narzędzia administracyjnoprawne służące kontroli obrotu cywilnoprawnego w postaci: zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców oraz zgody na nabycie nieruchomości rolnej. Wybór instrumentów służących ochronie interesów Skarbu Państwa został uzasadniony zróżnicowanymi funkcjami, jakie pełnią one w polskim systemie prawnym. Ponadto dobór powyższych instytucji prawnych poddanych analizie wynika z faktu, iż są to instytucje najczęściej występujące w polskim porządku prawnym, a których zadaniem jest ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Wskazana problematyka nie została w literaturze wyczerpująco opracowana, a wielość zagadnień z nią związanych wymaga uporządkowania.

W pierwszej kolejności analizy wymaga instytucja ustawowego prawa pierwokupu, jako podstawowego narzędzia służącego ochronie interesów Skarbu Państwa. Wynika to w głównej mierze z rozbudowanego katalogu aktów prawnych regulujących prawo pierwokupu. Co istotne, wykonanie ustawowego prawa pierwokupu nie wymaga późniejszego wykorzystania nieruchomości na określone cele publiczne, jak ma to miejsce w przypadku instytucji wywłaszczenia. Należy zaznaczyć, iż wywłaszczenie

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 roku o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2100).

nieruchomości określone w art. 112 i następnych u.g.n.<sup>2</sup>, polegające między innymi na nabyciu przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości, wymaga wykorzystania jej na cele publiczne w ciągu dziesięciu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna. Z tego powodu ustawowe prawo pierwokupu stanowi atrakcyjną instytucję dla ustawodawcy, gdyż zapewnia Skarbowi Państwa możliwość nabycia własności nieruchomości bez przeprowadzenia czasochłonnego postępowania administracyjnego w postaci wywłaszczenia nieruchomości, mimo iż skutek prawny tychże instytucji w postaci nabycia przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości jest tożsamy.

Wybór ustawowego prawa odkupu, jako narzędzia prawnego służącego ochronie interesów Skarbu Państwa, wynika z faktu, iż powyższa instytucja była w przeszłości przedmiotem rozstrzygnięć przez TK i została uznana za stanowiącą nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjną zasadę ochrony własności<sup>3</sup>. Z tego względu zachodzi potrzeba analizy prawa odkupu nie tylko pod kątem jego zgodności z Konstytucją, ale również jego roli w obrocie prawnym.

Kolejną instytucją poddaną rozważaniom w ramach niniejszej rozprawy doktorskiej jest oświadczenie o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Funkcja tejże instytucji jest zbliżona do ustawowego prawa pierwokupu, ponieważ zapewnia możliwość nabycia przez Skarb Państwa prawa własności nieruchomości, gdy nabycie nieruchomości podlegającej tej instytucji następuje w wyniku zawarcia innej umowy niż umowa sprzedaży.

Następnym narzędziem prawnym poddanym analizie jest zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców, co wynika z funkcji jaką pełni w systemie prawnym, ponieważ w głównej mierze sprowadza się do kontroli obrotu nieruchomościami. Sukcesywny wzrost transakcji w Polsce z udziałem cudzoziemców oraz powierzchni nabywanych przez nich nieruchomości uzasadnia zwiększenie kontroli obrotu nieruchomościami ze strony państwa<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344).

<sup>3</sup> Zob. szerzej Wyrok TK z 18.03.2010 r., K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

<sup>4</sup> Zob. Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2018 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Warszawa 2019, s. 62; sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2017 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Warszawa 2018, s. 63; sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2016 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Warszawa 2017, s. 64. W 2018 roku liczba transakcji dokonywanych z udziałem cudzoziemców wyniosła 16531, zaś powierzchnia nabywanych gruntów wyniosła 5035,51 ha, powierzchnia lokali – 603529,30 m<sup>2</sup>. W 2017 roku było to odpowiednio 11849 transakcji, 4483,47 ha i 754998,43 m<sup>2</sup>. W 2016 roku było to 11586 transakcji, 3185,48 ha i 649740,02 m<sup>2</sup>.

Ostatnią instytucją, mieszczącą się w ramach niniejszych rozważań, jest zgoda na nabycie nieruchomości rolnej uregulowana w u.k.u.r.<sup>5</sup>, której skutek prawny jest tożsamy z instytucją zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców. Skutkiem tym jest możliwość nabycia nieruchomości przez dany podmiot oraz kontrola obrotu nieruchomościami. Rozważania uzupełnia analiza wyłączenia nieruchomości dokonana w rozdziale III niniejszej rozprawy doktorskiej. Wynika to z szerokiego zastosowania tej instytucji w ujęciu historycznym jako narzędzia służącego ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Obecnie instytucja ta jest stosowana w sposób marginalny.

Podejmując próby analizy powyższych narzędzi niezbędne jest odwołanie się do pojęcia interesu Skarbu Państwa, jako czynnika ograniczającego prawo własności nieruchomości. Należy zauważyć, iż brakuje definicji legalnej tego pojęcia, co powoduje problemy z właściwą jego interpretacją. W praktyce interes Skarbu Państwa często bywa utożsamiany z interesem publicznym<sup>6</sup>, choć w judykaturze podkreśla się szerszy zakres interesu publicznego, który mieści w sobie także respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa oraz dbałość o interes Skarbu Państwa<sup>7</sup>. W związku z powyższym zasadne jest podjęcie próby oceny istniejących regulacji prawnych oraz dotychczasowego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Rozważania w tym przedmiocie mają doniosłe znaczenie praktyczne, za czym przemawia obecna tendencja do wzmożonej ochrony interesów Skarbu Państwa oraz doktrynalne spory o prymat interesu państwa nad interesem prywatnym i odwrotnie.

Przeprowadzone badania będą miały na celu, po pierwsze, uporządkowanie i analizę wybranych tytułów prawnych, stanowiących podstawę ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej; po drugie określenie uwarunkowań zastosowania wybranych instrumentów prawnych mających za zadanie chronić interesy Skarbu Państwa. Uporządkowanie instytucji nastąpi według funkcji jakie dane instytucje pełnią w obrocie prawnym. Kolejnym celem analizy jest określenie obecnych trendów i istniejących rozwiązań, związanych z ochroną interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. W konsekwencji przeprowadzone badania

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2569).

<sup>6</sup> Zob. np. A. Żurawik, „*Interes publiczny, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”*”, RPEiS 2013, z. 2, s. 57 i n.

<sup>7</sup> Zob. szerzej Wyrok WSA w Warszawie z 10.01.2018 r., VII SA/Wa 632/17, LEX nr 2455133. W uzasadnieniu WSA w Warszawie podejmuje próby wykładni tego pojęcia jako konieczność zapewnienia stałych dochodów państwa oraz możliwość realizacji zadań ogólnospołecznych.

będą zmierzać do zaproponowania optymalnego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa.

Problematyka stosowania przepisów dotycząca ochrony interesów Skarbu Państwa została dostrzeżona w praktyce notarialnej. Wątpliwości jakie nasuwają się w tym zakresie dotyczą nieprecyzyjności przepisów zapewniających ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami oraz ich złożoności, co wywołuje szereg komplikacji w obrocie cywilnoprawnym. Przykładowymi barierami występującymi w obrocie nieruchomościami są zwłaszcza zbieg praw przysługujących Skarbowi Państwa, konstrukcja prawna warunkowej umowy sprzedaży oraz terminy wykonania uprawnień przez podmioty reprezentujące Skarb Państwa. Powyższe problemy są doniosłe, ponieważ notariusz dba o bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami, a także realizuje interes Skarbu Państwa poprzez wykonywanie obowiązków określonych w ustawach szczególnych, polegające między innymi na zawiadomieniu uprawnionego podmiotu o przysługującym mu prawie pierwokupu. W związku z tym istotne jest, aby treść przepisów prawnych nie budziła wątpliwości, gdyż niewłaściwe ich zastosowanie naraża notariuszy nie tylko na odpowiedzialność dyscyplinarną, ale również na sankcję nieważności dokonanej czynności prawnej, co ma dalekosiężne skutki dla bezpieczeństwa całego obrotu. W konsekwencji analiza obecnego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa, przy jednoczesnym uwzględnieniu dorobku judykatury i piśmiennictwa, zasługuje na uwagę.

Rozprawa doktorska składa się z pięciu rozdziałów, z których każdy z nich zakończony jest uwagami podsumowującymi.

Rozdział I poświęcony jest zagadnieniom związanym z analizą pojęcia interesu Skarbu Państwa. W tym celu zwrócono szczególną uwagę na cechy definiujące interes prawny oraz będący jego następstwem interes publiczny, który mieści w sobie pojęcie interesu Skarbu Państwa. W efekcie podjęto próbę stworzenia definicji legalnej interesu Skarbu Państwa. Omówiono pozycję ustrojową Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jako równorzędnego podmiotu, którego usytuowanie polega na wyważeniu sfery *imperium* i *dominium*. Dokonano analizy konstytucyjnej zasady proporcjonalności przy ograniczeniu prawa własności, która zapobiega instrumentalizacji pojęcia interesu Skarbu Państwa oraz wyznacza granicę dopuszczalnej ingerencji w konstytucyjne prawo własności. Rozważania przyjęte w niniejszym rozdziale uzupełnione zostały o zdefiniowanie obrotu nieruchomościami; pojęcie modelu oraz nieruchomości niestanowiących własności publicznej.

Następny rozdział dotyka aspektów prawa obcego poświęconego ochronie interesów państwa w obrocie nieruchomościami. Celem analizy prawno-porównawczej jest podkreślenie różnic w regulacjach dotyczących ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości i zwrócenie uwagi na specyfikę przyjętych rozwiązań w prawodawstwie wybranych krajów europejskich. Wybór porządków prawnych obowiązujących w Niemczech, Francji i Włoszech wynika z tego, że ustawodawstwo polskie wykazuje odmienności wobec unormowań w powyższych krajach. Ocena istniejących w obcych porządkach prawnych rozwiązań na przykładzie prawa pierwokupu została dokonana pod kątem możliwości recypowania niektórych sprawdzonych w prawie obcym rozwiązań prawnych do polskiego porządku prawnego.

Rozdział III poświęcony jest ochronie interesów Skarbu Państwa w ujęciu historycznym. Wyjaśniono, na ile warunki historyczne determinują kształt obecnych regulacji prawnych. Rozważania dokonane w niniejszym rozdziale skupiają się na wybranych instytucjach prawnych, które zapewniały ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Zasygnalizowano również, w jaki sposób funkcje poszczególnych instytucji prawnych ulegały modyfikacji w zależności od warunków politycznych, społecznych i gospodarczych, co miało fundamentalne znaczenie przy wyodrębnieniu poszczególnych modeli ochrony interesów Skarbu Państwa.

W rozdziale IV usystematyzowano regulacje dotyczące przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Wskazano zakres przedmiotowy ochrony Skarbu Państwa oraz narzędzia prawne służące ochronie interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do poszczególnych kategorii nieruchomości. Omówiono także zakres wyłączeń ochrony interesów Skarbu Państwa, zarówno przesłanek przedmiotowych, jak i podmiotowych. W związku z tym poddano badaniom relacje zachodzące między przedmiotem ochrony, a wartościami stojącymi za jej wyłączeniem pod względem ich zasadności oraz wpływu na interesy Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Rozważania dokonane w niniejszym uzupełniają analizę *ratio legis* aktów prawnych będących źródłem instytucji prawnych służących ochronie interesów Skarbu Państwa. Odwołano się do intencji ustawodawcy w celu uzyskania wskazówek interpretacyjnych służących wykładni obecnych regulacji prawnych dotyczących przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa.

Ostatni rozdział porusza zagadnienia dotyczące wymiaru podmiotowego ochrony interesów Skarbu Państwa. Poddano analizie zasady reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Wyeksponowano rozproszony system umocowania



podmiotów działających za Skarb Państwa. Analiza skupia się na usystematyzowaniu i ocenie wybranego modelu reprezentacji w odniesieniu do poszczególnych kategorii nieruchomości. Ocenie poddano regulacje dotyczące reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami z perspektywy wskazania zasad reprezentacji, zapewniających największą samodzielność podmiotową w wykonywaniu praw przysługujących Skarbowi Państwa. Zwrócono uwagę na realizację interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomości na tle wybranych instytucji prawnych. Ponadto rozważania przyjęte w powyższym rozdziale uzupełnia analiza projektów ustaw wraz z ich uzasadnieniem, które regulują podmiotowy aspekt ochrony interesów Skarbu Państwa. Pozwoli to na pełne zrozumienie czynników wpływających na kształt obecnej ochrony interesów Skarbu Państwa w aspekcie podmiotowym.

Rozprawę doktorską wieńczy podsumowanie będące uporządkowaniem wszystkich dotychczasowych wywodów. Wnioski końcowe stanowiły okazję do całościowej oceny modelu ochrony interesów Skarbu Państwa opartego na równowadze interesu prywatnego i interesu Skarbu Państwa. Na bazie rozważań w rozprawie doktorskiej wskazano zalety i mankamenty przyjętego modelu ochrony. W efekcie wysunięto postulaty *de lege ferenda* zawierające wskazane kierunki zmian legislacyjnych, zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu przy jednoczesnym zmniejszeniu udziału Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami.

W pracy zastosowano przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną, jako wiodącą metodę badawczą. Użycie tej metody badawczej służy wykładni obowiązujących unormowań oraz uporządkowaniu i analizie poglądów doktryny z jednoczesnym uzupełnieniem badań o aktualne orzecznictwo poświęcone ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Podstawę rozważań stanowią w głównej mierze przepisy k.c.<sup>8</sup> oraz ustawy pozakodeksowe takie jak: pr.wod.<sup>9</sup>, u.k.u.r., u.n.n.c.<sup>10</sup>, u.l.<sup>11</sup>, u.p.<sup>12</sup> oraz u.KZN<sup>13</sup>, zawierające instytucje prawne poddane analizie w ramach niniejszej rozprawy.

Uzupełnienie metody dogmatyczno-prawnej będzie metoda historyczno-prawna polegająca na analizie wybranych instytucji służących zabezpieczeniu interesów Skarbu

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360).

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2625).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2278).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 672).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 916).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku o Krajowym Zasobie Nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1961).

Państwa w obrocie nieruchomościami z perspektywy historycznej. Historyczne ujęcie instytucji służących ochronie interesów Skarbu Państwa przysłuży się ocenie rozwiązań występujących w przeszłości oraz zmian w kształcie instytucji służących ochronie tych interesów z uwzględnieniem dorobku nauki i orzecznictwa w okresie od dwudziestolecia międzywojennego do chwili obecnej. Badania historyczne mają na celu ukazanie funkcji poszczególnych instytucji prawnych oraz znaczenia pojęcia interesu Skarbu Państwa w kontekście uwarunkowań pozaprawnych. Metoda historyczno-prawna miała na celu również wyodrębnienie modeli ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami.

Uzasadnienie znajduje również metoda prawno-porównawcza polegająca na analizie poszczególnych aspektów związanych z modelem ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami w wybranych krajach europejskich. Dotyczy to w szczególności analizy instytucji ustawowego prawa pierwokupu jako podstawowej instytucji służącej zabezpieczeniu interesów państwa. Wybór porządków prawnych obowiązujących w Niemczech, Francji i Włoszech wynika z tego, że ustawodawca polski w różnym stopniu recypował rozwiązania prawne przyjęte w powyższych krajach. Celem analizy prawno-porównawczej jest wskazanie podobieństwa oraz podkreślenie odmienności w regulacjach dotyczących ochrony interesów państwa w obrocie nieruchomościami i zwrócenie uwagi na specyfikę rozwiązań przyjętych w prawodawstwie wybranych krajów europejskich.

Na wstępie należy postawić tezę, że konieczność ochrony określonych dóbr może uzasadniać wprowadzenie regulacji prawnych zapewniających poszerzoną ochronę interesów Skarbu Państwa. Jednakże aktualnie obowiązujące przepisy regulujące ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej w nadmierny sposób ingerują w cywilnoprawny obrót nieruchomościami i naruszają cywilnoprawną zasadę równości podmiotów wobec prawa.

# **Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające**

## **1. Zagadnienia wstępne**

Problematyka ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej jest bardzo obszerna, co wymaga pogłębionych badań na wielu płaszczyznach. Z tego względu rozważania przyjęte w niniejszym rozdziale będą koncentrować się na objaśnianiu zagadnień związanych z analizą ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Należy wskazać tutaj na następujące kwestie: pojęcie nieruchomości niestanowiących własności publicznej, obrotu nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej czy też pojęcia interesu Skarbu Państwa i powiązanych z nim pojęcia interesu publicznego oraz zagadnienia konstytucyjnego ograniczenia prawa własności ze względu na interes publiczny. Wyjaśnienie powyższych kwestii służyć będzie uporządkowaniu wyводу w ramach niniejszej rozprawy doktorskiej.

Niniejszy rozdział uzupełniać będzie omówienie pozycji prawnej Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami z uwzględnieniem zasady równości podmiotów w stosunkach cywilnoprawnych, co będzie miało wpływ podczas badania instytucji ograniczających obrót nieruchomościami. W niniejszym rozdziale zasygnalizowana będzie kwestia dotycząca możliwości ograniczenia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Będzie to służyć ukazaniu, iż interes Skarbu Państwa nie ma charakteru bezwzględnie i ochrona ta może ulec ograniczeniu ze względu na inne wartości chronione prawnie.

Obszerność problematyki ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami wymaga ujęcia jej w ramach modelu, a więc w sposób ogólny, porządkujący niniejszą materię. Z tego względu konieczne jest wskazanie kryteriów składających się na model ochrony interesów Skarbu Państwa. Objasnienie pojęcia modelu, jego przedmiotu oraz funkcji pozwoli określić kształt obecnego modelu tej ochrony. W rezultacie możliwe stanie się skonstruowanie we wnioskach końcowych rozprawy optymalnego modelu ochrony interesów w obrocie nieruchomościami, który z jednej strony zapewni ochronę interesów Skarbu Państwa, z drugiej wprowadzi mniejszy formalizm w obrocie nieruchomościami.

## 2. Model – pojęcie oraz funkcje

Ze względu na temat niniejszej dysertacji, zasadne jest dokonanie wykładni pojęcia modelu, a także jego funkcji. Rozważania uzupełnione będą o analizę przedmiotu modelu oraz wyeksponowanie kryteriów, według których dokonano podziału modeli ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić znaczenie słowa „model”. Odwołując się do znaczenia tego pojęcia w języku potocznym, pod pojęciem „modelu” rozumie się między innymi: „wzór, według którego coś jest lub ma być wykonane” lub „konstrukcja, schemat lub opis ukazujący działanie, budowę, cechy, zależności jakiegoś zjawiska lub obiektu”<sup>14</sup>. Definicję modelu przedstawia W. Sztoff, wskazując, iż model to: „taki dający się pomyśleć lub materialnie zrealizowany układ, który odzwierciedlając lub odtwarzając przedmiot badania, zdolny jest zastępować go tak, że jego badanie dostarcza nam nowej informacji o tym przedmiocie”<sup>15</sup>. Model jest traktowany również w kategoriach odwzorowania, bowiem zmierza on do wypracowania wzorców, mających walor przydatności danego systemu dla potrzeb społecznych<sup>16</sup>. Model może mieć także znaczenie dydaktyczne, będące podsumowaniem stanu wiedzy<sup>17</sup>. W praktyce model ujmowany jest również jako uporządkowany zespół problemów<sup>18</sup>.

Uwzględniając powyższe ujęcia modelu, zasadne jest stwierdzenie, iż opisuje on dany problem w ogólnej perspektywie, który dostarcza informacji o badanym zjawisku w ujęciu wielopłaszczyznowym. Zatem rozważania dokonane w niniejszej rozprawie będą miały charakter wieloaspektowy, zaś określenie modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami będzie stanowić punkt odniesienia do wskazania rozwiązań prawnych, które z jednej strony zapewniają nadmierną ochronę interesów Skarbu Państwa, z drugiej zaś wprowadzają nieuzasadniony formalizm w obrocie nieruchomościami.

Obecnie w naukach prawnych dostrzega się tendencję do przedstawiania poszczególnych zagadnień w modelowym ujęciu, co ma służyć poznaniu zjawiska

---

<sup>14</sup> *Model* [w:] Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/model.html> [dostęp: 05.06.2023].

<sup>15</sup> W. Sztoff, *Modelowanie i filozofia*, Moskwa-Leningrad 1966, s. 21.

<sup>16</sup> I. Dąmbska, *O narzędziach i przedmiotach poznania: z teorii instrumentalnego poznania. O filozofia lingwistycznej*, Warszawa 1967, s. 75.

<sup>17</sup> J. Wróblewski, *Stosowanie prawa (model teoretyczny)*, PiP 1967, z. 3, s. 375.

<sup>18</sup> J. M. Żytkow, *Pojęcie modelu w naukach formalnych i empirycznych*, SF 1972, nr 7-8, s. 95.

prawnego w uproszczony, ogólny sposób<sup>19</sup>. Ujęcie modelowe danego zjawiska wymaga uwzględnienia wielu czynników mających wpływ na dane zjawisko, co jest bardzo trudne do zrealizowania w praktyce<sup>20</sup>. W związku z tym uzasadnione jest określenie czynników składających się na model ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Czynnikiem kształtującym model ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej są: sytuacja gospodarcza, polityczna i społeczna kraju; przedmiot ochrony interesów Skarbu Państwa; funkcjonowanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację interesów Skarbu Państwa oraz katalog instytucji prawnych ograniczających obrót nieruchomościami.

Wyróżnia się trzy typy modeli prawnych: model normatywny, normatywno-empiryczny oraz postulatywny<sup>21</sup>. Należy podkreślić, iż typy modeli mogą się różnić w zależności od nauki w jakim modelu występuje. Z tego powodu w naukach prawnych może występować inny podział modeli niż na przykład w naukach ścisłych.

Model normatywny opiera się na badaniu przepisów prawnych oraz uwarunkowań aksjologicznych i praktycznych, wyznaczających kształt regulacji prawnych występujących w danym modelu<sup>22</sup>. W modelu normatywnym badania koncentrują się na wskazaniu cech, jakie powinien posiadać badany obiekt lub zjawisko<sup>23</sup>. Natomiast model normatywno-empiryczny kładzie nacisk na badanie danego zjawiska w ujęciu empirycznym, to znaczy w sposób praktyczny przy wykorzystaniu między innymi metod statystycznych<sup>24</sup>. Model postulatywny stanowi połączenie modelu normatywnego i normatywno-empirycznego, bowiem mieści w sobie elementy tych modeli i polega on na analizie regulacji prawnych, identyfikacji czynników pozaprawnych na kształt przepisów prawnych oraz badaniu faktycznego wpływu czynników pozaprawnych na kształt przepisów prawnych<sup>25</sup>. Bez przechodzenia do wnikliwej analizy poszczególnych typów modeli, najistotniejszy z punktu widzenia niniejszej rozprawy doktorskiej będzie model normatywny, gdyż model ten będzie uwzględniać analizę przepisów prawnych oraz

---

<sup>19</sup> Zob. np. T. Barankiewicz, *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013, s. 297-300; H. Wolska, *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022, s. 255 i n.; B. Wojciechowski, *Dyskursywny model sądowego stosowania prawa – wybrane aspekty* [w:] *Filozofia prawa wobec globalizmu*, red. J. Stelmach, Kraków 2003, s. 166.

<sup>20</sup> B. Glinkowska, *Modelowanie w procesach usprawniania organizacji – uwagi teoretyczno-metodyczne*, Acta UL, FO 2010, nr 234, s. 263.

<sup>21</sup> H. Wolska, *Model relacji...op.cit.*, s. 26.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 27.

<sup>23</sup> A. Antoszewski, *Normatywne i empiryczne teorie demokracji*, Pol. 2015, nr 4, s. 120.

<sup>24</sup> H. Wolska, *Model relacji...op.cit.*, s. 29.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

orzecznictwa oraz czynniki pozaprawne mające wpływ na kształt modelu. Pozwoli sformułować postulaty *de lege ferenda* w oparciu o zdiagnozowane problemy na płaszczyźnie ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami.

Po przedstawieniu typów modeli wykorzystywanych w naukach prawnych, należy wskazać funkcje modeli. W zależności od celów badań, modele mogą pełnić zróżnicowaną rolę, przyjmować funkcje opisową, testowania teorii oraz heurystyczną<sup>26</sup>.

Główną funkcją modelu jest funkcja opisowa, która polega na przedstawieniu danego zjawiska lub problemu. Funkcja heurystyczna modelu dotyczy analizy problemu ukierunkowanej na odkrywaniu nowych problemów<sup>27</sup>. Ostatnia z funkcji modelu jaką jest testowanie teorii polega na wprowadzeniu do modelu pewnych jego uproszczeń (założeń), co ma na celu wyjaśnienie zjawisk szczególnie skomplikowanych<sup>28</sup>. Powyższe funkcje modelu nie mają charakteru zamkniętego, jednakże ze względu na ramy tematyczne rozprawy, szczególny nacisk zostanie położony na funkcję opisową oraz heurystyczną, ponieważ objęcie problematyki ochrony interesów Skarbu Państwa w ramach modelu będzie służyło przedstawieniu wymienionej tematyki oraz określeniu aktualnych problemów występujących w praktyce.

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, iż pojęcie modelu mimo wielu definicji obejmuje przedstawienie danej tematyki w ogólnej perspektywie w sposób porządkujący badaną problematykę, dostarczając przy tym nowych problemów badawczych wymagających rozwiązania. Specyfika tematu niniejszej rozprawy doktorskiej powoduje, iż podjęte badania będą opierać się na modelu normatywnym, w ramach której poddane analizie zostaną przepisy prawne, orzecznictwo oraz nastąpi identyfikacja czynników pozaprawnych wpływających na kształt modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej.

### **3. Nieruchomości niestanowiące własności publicznej**

Problematyka ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami obejmuje między innymi zasady zarządzania nieruchomościami stanowiącymi własność publiczną, zasady zbywania takich nieruchomości przez podmioty publiczne oraz ograniczenia w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej. Z uwagi

---

<sup>26</sup> M. Mazurek, *Modele teoretyczne*, FiN 2015, t. 3., s. 150.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 151.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 152.

na rozległość tej materii, rozważania przyjęte w niniejszej rozprawie zostaną zawężone do analizy ograniczeń w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej. Należy przyjąć, iż podstawowym kryterium wyodrębniającym nieruchomości stanowiące własność publiczną oraz niestanowiące własności publicznej jest kryterium podmiotowe. Oznacza to, że za nieruchomości niestanowiące własności publicznej uznawane będą nieruchomości będące własnością innych podmiotów niż podmiotów publicznych. Do podmiotów tych należy zaliczyć osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Centralnym punktem rozprawy doktorskiej będzie analiza instytucji ograniczających obrót nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej pod kątem możliwości konceptualizacji modelowego ujęcia ochrony interesów Skarbu Państwa. Za nieruchomości stanowiące własność publiczną można uznać nieruchomości, których właścicielem są podmioty publiczne, na przykład jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa. Niniejsza rozprawa tych nieruchomości nie dotyczy.

#### **4. Obrót nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej**

Z uwagi na zakres rozprawy, zasadne jest określenie ram obrotu nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej. Polski system prawny nie zawiera definicji legalnej obrotu nieruchomościami. Termin ten stanowi jedynie wytwór języka prawniczego. Wskazówki interpretacyjne można wywnioskować z wykładni językowej art. 13 u.g.n., z treści którego wynika, iż nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu, w szczególności mogą być przedmiotem sprzedaży. Ponadto w języku potocznym „obróć” oznacza transakcje kupna, sprzedaży i wymiany towaru, również zysk osiągniany z tych transakcji<sup>29</sup>. Zakres znaczeniowy obrotu pokrywa się zarówno w języku prawniczym, jak i języku potocznym. Zatem uzasadnione jest ujmowanie obrotu nieruchomościami jako czynności prawnych dokonywanych w oparciu o tytuły prawne, za pomocą których dochodzi do zmiany właściciela nieruchomości. Takimi tytułami prawnymi mogą być w szczególności umowa sprzedaży, umowa darowizny, czy orzeczenie sądowe (np. postanowienie o stwierdzeniu nabycia własności przez zasiedzenie) oraz akty administracyjne (w tym decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości). Pod pojęciem obrotu nieruchomościami rozumie się dokonywanie wyłącznie czynności prawnych. Zasadne jest zatem przyjęcie, że na obrót nieruchomościami składa się dokonywanie każdego rodzaju czynności prawnej

---

<sup>29</sup> *Obrót* [w:] Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/interes.html> [dostęp: 05.06.2023].

dopuszczalny przez prawo<sup>30</sup>. Jedynym wyjątkiem ujętym w niniejszej rozprawie będzie podjęcie analizy instytucji zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców, która jest instytucją administracyjnoprawną, zaś jest stosowanie nie wymaga uprzedniego dokonania czynności prawnej.

Ustalając zakres obrotu nieruchomościami, trzeba mieć na uwadze wyłączenia pewnych kategorii nieruchomości z obrotu<sup>31</sup>. Ochrona interesów Skarbu Państwa w ujęciu modelowym obejmuje szeroko zakrojony obrót nieruchomościami, w ramach którego najszersza ochrona interesów Skarbu Państwa wynika z obrotu nieruchomościami w drodze umowy sprzedaży. Wynika to w głównej mierze z obszernego katalogu instytucji prawnych służących ochronie interesów Skarbu Państwa przy sprzedaży nieruchomości. Jednocześnie ustawodawca przewidział węższy katalog instytucji służących ochronie interesów Skarbu Państwa w sytuacji zbycia nieruchomości w drodze innej czynności prawnej niż umowa sprzedaży. Należy podkreślić także, że ustawodawca w wyjątkowych okolicznościach wykorzystuje instytucję wyłączenia nieruchomości dla realizacji doraźnych celów, na przykład budowy obiektów użyteczności publicznej.

## 5. Skarb Państwa jako podmiot stosunków cywilnoprawnych

Podstawą prawną funkcjonowania Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych jest art. 33 i 34 k.c., które zawierają jednocześnie domniemanie własności Skarbu Państwa jako podmiotu praw i obowiązków dotyczących mienia państwowego. Ramy prawne Skarbu Państwa ujęte są także w art. 218 Konstytucji RP<sup>32</sup> poprzez bezwzględny nakaz zachowania formy ustawowej dla uregulowania organizacji oraz sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa, co przesądza o tym, że instytucja ta cechuje się określoną organizacją wewnętrzną oraz majątkiem<sup>33</sup>. Słusznie dostrzega się w doktrynie, że ustawowa regulacja w tym zakresie powinna mieć kompletny charakter i obejmować wszystkie istotne elementy ustroju Skarbu Państwa, przy czym art. 218

---

<sup>30</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021, art. 13, teza nr 1.

<sup>31</sup> Zob. między innymi J. Naczyńska [w:] *Kodeks cywilny: komentarz T. II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352)*, red. M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018, s. 260. oraz art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1376), gdzie własność dróg krajowych zastrzeżona jest wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa; art. 211 ust. 2 pr.wod., zgodnie z którym własność wód morza terytorialnego, morskich wód wewnętrznych, śródlądowe wody płynące oraz wody podziemne są wyłączone z obrotu i ich własność wyłączona jest z obrotu prawnego.

<sup>32</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

<sup>33</sup> Zob. E. Gierach, *Pojęcie Skarbu Państwa na gruncie przepisów Konstytucji RP* [w:] *Prawo i państwo. Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Bosek, Warszawa 2017, s. 188-189.



Konstytucji RP nie przesądza o nakazie obowiązywania wyłącznie jednego aktu prawnego regulującego organizację Skarbu Państwa<sup>34</sup>. Ustawodawca w celu kompleksowego uregulowania ustroju Skarbu Państwa zdecydował się na unormowanie tej materii w wielu ustawach.

W praktyce Skarb Państwa występuje jako emanacja państwa, posiadając przy tym osobowość prawną oraz występuje w obrocie prawnym jako podmiot, który przez własne działania może nawiązywać bądź rozwiązać dany stosunek prawny<sup>35</sup>. Skarb Państwa został zrównany z pozostałymi podmiotami uczestniczącymi w obrocie gospodarczym w zakresie praw i obowiązków. Wyodrębnienie Skarbu Państwa umożliwia nie tylko wykonywanie uprawnień właścicielskich w stosunku do mienia państwowego, ale również zapewnia przejrzystość zarządu nieruchomościami państwowymi przez konstrukcję domniemania własności Skarbu Państwa<sup>36</sup>. Skarb Państwa jest jednolitą osobą prawną o szczególnych cechach, bowiem od innych podmiotów cywilnoprawnych odróżnia go brak siedziby, organów oraz struktura organizacyjna, gdyż działa przez określone podmioty<sup>37</sup>. Jednolitość podmiotowa Skarbu Państwa ma wielopłaszczyznowy wymiar, gdyż wywiera wpływ między innymi na sferę proceduralną<sup>38</sup>, egzekucyjną<sup>39</sup>, upadłościową<sup>40</sup> oraz podmiotową<sup>41</sup>. Uwzględniając powyższe, Skarb Państwa jest osobą prawną o szczególnej pozycji prawnej,

---

<sup>34</sup> Tak też np. *Ibidem*, s. 189; M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 635 i A. Szajkowski, *Struktura prawna Skarbu Państwa w świetle art. 218 Konstytucji RP* [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, J. Świątkiewicz i in., Warszawa 2003, s. 174-175; Krytycznie o całościowym uregulowaniu zagadnień prywatnoprawnych Skarbu Państwa w jednej ustawie C. Kosikowski, *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa*, PiP 1992, nr 12, s. 14.

<sup>35</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1055.

<sup>36</sup> O konieczności funkcjonowania Skarbu Państwa jako odrębnej osoby prawnej świadczyć może treść art. 174 Konstytucji o wydawaniu wyroków w imieniu państwa, co w sytuacji, gdy stroną procesu jest państwo prowadziłoby do konfliktów interesu, gdyż państwo uosabiałoby władzę sądowniczą i stroną procesową, co jest niedopuszczalne w państwie prawa. Tak też M. Mączyński, *Wybrane zagadnienia ustrojowe Skarbu Państwa*, Prz. Sejm. 2003, nr 6, s. 24.

<sup>37</sup> Por. J. Lipski, *O unieważnieniu umowy zawartej ze Skarbem Państwa*, Zesz. Praw. 2005, nr 3, s. 126; Krytycznie o jednolitości Skarbu Państwa wypowiada się K. Piasecki, *Skarb Państwa i jego reprezentacja w procesie cywilnym*, PUG 1980, nr 5, s. 145.

<sup>38</sup> Zob. szerzej o jednolitości Skarbu Państwa w sferze procesowej np. Wyrok SA w Katowicach z 11.03.2020 r., I ACa 862/19, LEX nr 3054613; wyrok SN z 11.05.1999 r., I CKN 1148/97, OSNC 1999, nr 12, poz. 205; wyrok SN z 27.09.2002 r., IV CKN 1302/00, LEX nr 577494. Stroną pozwaną będzie zawsze Skarb Państwa niezależnie od podmiotu, z którego działaniem wiąże się dochodzone roszczenie.

<sup>39</sup> Zob. szerzej np. K. Flaga-Gieruszyńska, *Egzekucja sądowa przeciwko Skarbowi Państwa* [w:] *Prawo i państwo...*, *op. cit.*, s. 940.

<sup>40</sup> Zob. szerzej np. M. Przychodzki, K. Sądzińska, *Brak zdolności upadłościowej osób prawa publicznego*, PPH 2006, nr 4, s. 28. Skarb Państwa nie podlega obowiązkowi wpisu do rejestru KRS, nie może ulec likwidacji oraz nie ma zdolności upadłościowej.

<sup>41</sup> Zob. szerzej np. A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, St. Praw. 2002, nr 3, s. 47 i M. Szydło, *Konstytucyjnoprawne podstawy udziału państwa w działalności gospodarczej*, Prz. Sejm. 2004, nr 6, s. 48. Skarb Państwa działa poprzez swoje podmioty pozostające w ścisłym związku majątkowym, funkcjonalnym oraz organizacyjnym.

ponieważ nie wymaga wpisu do rejestru, zaś istnienie samego państwa warunkuje obecność Skarbu Państwa w obrocie cywilnoprawnym.

Istotną cechą Skarbu Państwa jest jego równorzędność względem pozostałych podmiotów prawa cywilnego, co wyraża się w występowaniu jedynie w sferze *dominium*<sup>42</sup>. Naturalną konsekwencją równowagi podmiotowej jest działanie Skarbu Państwa w obrocie cywilnoprawnym jako podmiotu o charakterze prywatnoprawnym przy jednoczesnym wykonywaniu własnych praw majątkowych poza sferą władczych rozstrzygnięć. Kolejnym skutkiem równowagi podmiotowej Skarbu Państwa jest równoważność jego interesu z interesem prywatnym. Zasada równowagi podmiotów w stosunkach cywilnoprawnych ulega pewnej modyfikacji, chociażby z racji charakteru państwa, które ze swojej istoty powołane jest do realizacji zadań o charakterze publicznym, a nie realizacji praw majątkowych<sup>43</sup>. Zatem wszelka obecność Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych powinna być traktowana jako wyjątek.

W efekcie dążenie państwa do realizacji zadań publicznych może prowadzić do ograniczeń prawa własności, jak i samego obrotu nieruchomościami. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż Skarb Państwa może zabezpieczać swoje interesy również w sferze *imperium* poprzez wprowadzenie administracyjnoprawnych ograniczeń w obrocie nieruchomościami, między innymi przez instytucję zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców czy też zgodę na nabycie nieruchomości rolnej. W konsekwencji Skarb Państwa jest podmiotem również na gruncie prawa administracyjnego, reprezentowany przez działające na podstawie k.p.a. organy administracji państwowej<sup>44</sup>.

W obecnie obowiązujących unormowaniach funkcjonuje system rozproszonej reprezentacji Skarbu Państwa. Skarb Państwa reprezentują państwowe osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w zakresie nabytego i powierzonego im mienia Skarbu Państwa oraz w zakresie poszczególnych zadań

---

<sup>42</sup> Zob. szerzej G. Bieniek [w:] *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, G. Bieniek, H. Pietrzykowski, Warszawa 2013 i B. Rutkowski, *Instytucja Skarbu Państwa w Polsce w świetle nowych uregulowań prawnych*, PUG 1997, nr 4, s. 2.

<sup>43</sup> Zob. A. Całus, *Problematyka prawna Skarbu Państwa*, Prz. Leg. 1995, nr 6, s. 19.

<sup>44</sup> Zob. M. Mączyński, *Wybrane zagadnienia...op.cit.*, s. 25. W zakresie administracyjnoprawnego wymiaru Skarbu Państwa, obejmuje on wydawanie nakazów i zakazów administracyjnych, co do tycy w szczególności wydawania zezwoleń na nabycie nieruchomości; Postuluje się również uwzględnianie władczego charakteru państwa w stosunkach cywilnoprawnych związanych z zakresem uprawnień państwa w płaszczyźnie majątkowej, Tak W. Szydło, *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Wrocław 2010, s. 59.

ustawowych<sup>45</sup>. Szczegółowe zasady reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie cywilnoprawnym regulują u.z.m.p. oraz przepisy odrębne będące podstawą działania poszczególnych podmiotów państwowych. Obecnie ustawodawca uregulował reprezentację Skarbu Państwa w obrocie cywilnoprawnym poprzez konstrukcję prawną państwowej osoby prawnej, jednostki nieposiadającej osobowości prawnej oraz poprzez jednostki samorządu terytorialnego, co zostanie szczegółowo omówione w kolejnych częściach prezentowanej dysertacji.

Przyjęcie przez ustawodawcę rozproszonego modelu reprezentacji Skarbu Państwa, powoduje problemy związane z określeniem właściwego podmiotu uprawnionego do występowania w imieniu Skarbu Państwa. Powstaje także pytanie, jaki skutek dla czynności prawnej odniesie reprezentacja przez podmiot nieuprawniony. Istnieją dwie grupy poglądów, pierwszy przewidujący sankcję bezskuteczności zawieszony (*negotium claudicans*)<sup>46</sup> oraz drugi zakładający sankcję nieważności czynności prawnej dokonanej bez umocowania<sup>47</sup>.

Przyjęcie pierwszego stanowiska skutkuje koniecznością potwierdzenia danej czynności prawnej przez właściwego reprezentanta Skarbu Państwa, gdy podmiot uprawniony do reprezentowania Skarbu Państwa przekroczy zakres swoich kompetencji<sup>48</sup>. W tym względzie należy wziąć pod uwagę brzmienie art. 36 ust. 4 u.z.m.p., z którego wynika, że uprawnienia Skarbu Państwa wynikające z prawa własności nieruchomości wykonuje w imieniu Skarbu Państwa Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, chyba że z przepisów odrębnych lub czynności prawnej wynika właściwość innego organu, jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej<sup>49</sup>. Natomiast przyjęcie odmiennego stanowiska zakładającego przyjęcie sankcji nieważności czynności prawnej, wynika z uznania Skarbu Państwa za najważniejszy podmiot w stosunkach

---

<sup>45</sup> M. Pazdan [w:] *Kodeks Cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1-449<sup>10</sup>*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, s. 177; Krytycznie o rozproszonym modelu reprezentacji Skarbu Państwa N. Gajl, *Skarb Państwa*, Warszawa 1998, s. 109.

<sup>46</sup> Tak między innymi np. P. Sobolewski, *Kompetencja do dokonania czynności prawnej jako przesłanka jej prawnej doniosłości*, PPH 2009, nr 2, s. 29.

<sup>47</sup> Tak między innymi J. Frąckowiak [w:] *System Prawa Prywatnego, t. 1., Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012, s. 1173.

<sup>48</sup> Zob. P. Sobolewski, *Kompetencja...op.cit.*, s. 29.

<sup>49</sup> Zgodnie z regulacją ustawową kierownicy jednostek organizacyjnych reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do nabytego i powierzonego mienia Skarbu Państwa. W razie wątpliwości co do przypisania określonego składnika mienia państwowego danej osobie prawnej, prawa te przysługują Skarbowi Państwa, na co wskazuje literalne brzmienie art. 36 ust. 1. u.z.m.p.

cywilnoprawnych<sup>50</sup>. Tenże pogląd stanowi próbę uprzywilejowania pozycji Skarbu Państwa w obrocie cywilnoprawnym, co przeczy zasadzie równości stron w stosunkach cywilnoprawnych. Pogląd ten należy poddać krytyce. Takie rozumienie sankcji nieważności spowodowałoby dekompozycję art. 103 k.c., który jest generalną normą odnoszącą się do wszystkich stosunków cywilnoprawnych.

## 6. Interes Skarbu Państwa jako przedmiot ochrony

„Interes Skarbu Państwa” jest zwrotem niedookreślonym, pojawiającym się w art. 146 ust. 4 pkt 4) Konstytucji RP i art. 1 u.p.g. Brak definicji legalnej interesu Skarbu Państwa powoduje, że to pojęcie może być rozumiane w różny sposób, co z punktu widzenia spójności systemu prawnego jest zjawiskiem niepożądanym, a zwłaszcza wobec wyrażonego w Konstytucji obowiązku Rady Ministrów ochrony interesów Skarbu Państwa. Niewłaściwa interpretacja pojęcia interesu Skarbu Państwa może prowadzić do instrumentalizacji tego pojęcia, między innymi poprzez wprowadzenie przez władzę publiczną nadmiernych dla ochrony interesów Skarbu Państwa ograniczeń obrotu nieruchomościami.

Konieczność uwzględnienia interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami wynika z art. 33 i 34 k.c., konstytuujących obecność państwa w stosunkach cywilnoprawnych jako równorzędnego podmiotu. W związku z tym Skarb Państwa jako uczestnik obrotu cywilnoprawnego posiada interes prawny, którym kieruje się w kształtowaniu treści czynności prawnych. Ze względu na specyficzny charakter Skarbu Państwa działającego w stosunkach praworzeczowych i zobowiązaniowych na podstawie i w granicach prawa, jego pozycja prawna polega na swoistym wyważeniu sfery *imperium* i *dominium*<sup>51</sup>.

W praktyce określenie interesu Skarbu Państwa bywa często problematyczne, ponieważ utożsamia się je z pojęciem interesu publicznego, interesu gospodarczego

---

<sup>50</sup> Zob. J. Frąckowiak [w:] *System Prawa Prywatnego...op.cit.*, s. 1173.

<sup>51</sup> Zob. szerzej: G. Bieniek [w:] *Reprezentacja Skarbu Państwa...op.cit.*, s. 11 i n. Skarb Państwa funkcjonuje w obrocie z pozbawieniem cech działania publicznoprawnego (działanie władcze-imperium); A. Doliwa, *Dychotomiczny...op.cit.*, s. 33 i n.; A. Całus, *Problematyka...op.cit.*, s. 12 i n; Wyrok SA w Białymstoku z 17.01.2018 r., I ACa 704/17, LEX nr 2457497; wyrok WSA w Warszawie z 18.02.2010 r., I SA/Wa 2009/09, LEX nr 559587; wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2010 r., I SA/Wa 1774/09, LEX nr 554067; wyrok NSA z 13.05.2009 r., II OSK 750/08, LEX nr 547198.

państwa lub interesu społecznego<sup>52</sup>. Niekiedy pojęcie interesu publicznego traktowane jest w sposób tożsamy z interesem społecznym<sup>53</sup>.

W orzecznictwie odnotowuje się różnice pomiędzy interesem publicznym a interesem Skarbu Państwa<sup>54</sup>. Jednakże przy wykładni pojęcia interesu Skarbu Państwa warto odwołać się do pojęcia interesu publicznego, ponieważ Skarb Państwa jako emanacja państwa w stosunkach cywilnoprawnych musi realizować interes publiczny, chociażby na płaszczyźnie ekonomicznej. Zatem zasadne jest także dokonanie analizy czynników pozaprawnych wpływających na treść interesu publicznego. Wypracowanie jednolitej definicji interesu Skarbu Państwa ma fundamentalne znaczenia dla określenia obowiązującego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami, ponieważ determinuje jego podmiotowy i przedmiotowy zakres.

Dokonując próby zdefiniowania interesu Skarbu Państwa należy podkreślić pozycję Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych jako równorzędnego podmiotu. Z tego względu jego interes nie może być nadrzędny względem pozostałych podmiotów. Interes Skarbu Państwa jest czynnikiem, który ustawodawca uwzględnia przy wprowadzeniu ograniczeń w obrocie nieruchomościami. Granicę dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w zakres uprawnień właściciela nieruchomości wyznacza konstytucyjna zasada proporcjonalności, której zakres nie może naruszać istoty konstytucyjnego prawa. Służy to zapobieganiu instrumentalizacji pojęcia interesu Skarbu Państwa.

## 6.1. Interes prawny

Ze względu na wielowymiarowość definicji interesu prawnego, zachodzi potrzeba jego wykładni w kontekście sytuacji prawnej Skarbu Państwa. W języku potocznym termin „interes” należy interpretować mając na względzie reguły języka potocznego. Oznacza on pożytek, korzyść czy też przedsięwzięcia przynoszące korzyść materialną<sup>55</sup>. W aspekcie prawnym, interes prawny nie jest ujęty wyłącznie w kategoriach korzyści materialnych i może obejmować korzyści o charakterze niematerialnym. Interes prawny określonego podmiotu wynika najczęściej z konkretnej normy prawnej<sup>56</sup>, przy czym nie może on być

---

<sup>52</sup> Zob. szerzej A. Żurawik, „*Interes publiczny...op.cit.*”, s. 57 i n.

<sup>53</sup> Tak A. S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 24; Odmiennie A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 455.

<sup>54</sup> Por. K. Kowalczyk, J. Sroka, *Interes publiczny to nie to samo co interes Skarbu Państwa*, BK 2012, nr 27, s. 10-11 i opisany tam Wyrok SA Warszawa-Praga z 29.05.2012 r., IV Ca-527/12.

<sup>55</sup> *Interes* [w:] Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/interes.html> [dostęp: 05.06.2023].

<sup>56</sup> Tak też. D. Całkiewicz, *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, SP 2013, nr 13, s. 90.

hipotetyczny<sup>57</sup>. Wykładnia językowa pojęcia interesu prawnego pozwala uznać, iż jego istotą jest możliwość wykorzystania go do osiągnięcia określonego skutku prawnego, najczęściej za pomocą stosowania prawa<sup>58</sup>. W związku z tym wraz z wejściem w życie ustaw ograniczających obrót nieruchomościami, interes prawny będzie wyznaczać cel regulacji określony w uzasadnieniu danej ustawy. Należy zatem przyjąć, iż interes prawny w przypadku Skarbu Państwa, jako uczestnika obrotu cywilnoprawnego, będzie zobiektywizowany i jego źródłem będzie zawsze przepis prawny. Jednocześnie wymaga podkreślenia, iż pojęcie interesu prawnego w całym obrocie prawnym jest niejednolite, zaś z interesem prawnym sprzężona jest konieczność zapewnienia ochrony prawnej<sup>59</sup>. Zasada zaufania obywateli do państwa obliguje ustawodawcę do określenia obszarów, w których jego interesy zyskują na znaczeniu. Bez wątplenia interes prawny w przypadku Skarbu Państwa nie może mieć nieograniczonego zasięgu, ponieważ jego zakres wyznacza konstytucyjna zasada proporcjonalności. Na płaszczyźnie poszczególnych gałęzi prawa, zrównanie interesu prawnego Skarbu Państwa byłoby niewłaściwe, albowiem interesy państwa w zależności od poszczególnej gałęzi prawa, pełnią odmienne funkcje. Tak też interes prawny będzie zróżnicowany na gruncie prawa karnego, administracyjnego lub cywilnego. Ze względu na specyfikę tematu rozprawy doktorskiej, największa uwaga zostanie poświęcona interesowi prawnemu Skarbu Państwa w prawie cywilnym oraz w mniejszym stopniu w prawie administracyjnym. Należy zaznaczyć, iż z natury prawa cywilnego interesy wszystkich uczestników są równe, nawet jeżeli jednym z uczestników jest Skarb Państwa.

## 6.2. Interes publiczny

Skarb Państwa występuje w obrocie cywilnoprawnym jako równorzędny podmiot, który posiada swoje interesy prawnie chronione. Z uwagi na to, iż Skarb Państwa jest podmiotem publicznym będącym emanacją państwa w obrocie prawnym, jest obowiązany uwzględnić w swoim funkcjonowaniu interes publiczny, dążąc w ten sposób do osiągnięcia korzyści dla ogółu społeczeństwa. Zatem wykładnia pojęcia interesu Skarbu Państwa będzie pozostawać w ścisłym związku z wykładnią pojęcia interesu publicznego.

---

<sup>57</sup> Zob. J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, Acta UW r 1997, t. XXXVIII, s. 128.

<sup>58</sup> Zob. szerzej J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, red. B. Popowska, Poznań 1997, s. 610.

<sup>59</sup> D. Mróz-Szarmach, *Interes prawny w zaskarżeniu orzeczenia w cywilnym postępowaniu rozpoznawczym*, Warszawa 2020, s. 14.

Interes publiczny jest klauzulą generalną, pojęciem nieostrym, niedookreślonym, związanym z odesłaniem ustawodawczym do pewnych wartości i zasad ujętych poza systemem prawnym stanowiących aktów prawodawczych. Interes publiczny jest określany jako kompromis między tym co istotne z punktu widzenia istnienia państwa a sferą interesów prywatnych<sup>60</sup>. Nie oznacza to jednak dowolności w interpretacji przepisów zawierających w sobie klauzulę interesu publicznego. Pomimo, że pojęcie interesu publicznego jest zmienne, ustalenie jego znaczenia będzie odbywać się zawsze w toku konkretyzacji danej normy w określonym stanie faktycznym<sup>61</sup>. Może ono się zmieniać w zależności od przyjętego modelu gospodarczego i ustrojowego państwa. W konsekwencji też niemożliwe jest wskazanie spójnego zespołu cech konstytuujących interes publiczny, a jedynie koncepcji występujących w doktrynie, jak i judykaturze.

Funkcjonowanie klauzuli generalnej w postaci interesu publicznego rodzi wątpliwości w zakresie jego nadrzędności bądź podrzędności wobec interesu prywatnego. Współcześnie dominują poglądy równoważące interes publiczny z interesem prywatnym<sup>62</sup>, niemniej jednak nie brakuje głosów opowiadających się za wyższą wagą interesów publicznych<sup>63</sup>. Argumenty opowiadające się za równością interesu publicznego i prywatnego są słuszne, gdyż w przypadku konfliktu interesów nie można arbitralnie uznać wyższości interesu publicznego, chociaż w pewnych sytuacjach pierwszeństwo uzyska interes publiczny i odwrotnie. Natomiast trudności związane z rozstrzygnięciem pierwszeństwa interesów wynikają z problemów w ustaleniu zakresu dóbr chronionych w interesie prywatnym oraz dóbr chronionych w interesie publicznym<sup>64</sup>. Interesy te mogą, ale nie muszą pozostawać w sprzeczności.

---

<sup>60</sup> Tak. też J. Nawrot, *Interes publiczny* [w:] *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, red. A. Powalowski, Warszawa 2011, s. 65-67.

<sup>61</sup> Zob. szerzej o konieczności każdorazowej wykładni interesu publicznego na tle danego stanu faktycznego między innymi M. Jaśkowska, *Pojęcie interesu publicznego i jego funkcje w prawie administracyjnym* [w:] *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 292; A. Pakuła, *Interes publiczny jako wartość w administracji publicznej* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 177; wyrok NSA z 26.11.2020 r., II GSK 1102/20, LEX nr 3094921; wyrok NSA z 21.09.2020 r., II FSK 1193/20, LEX nr 3062435; wyrok NSA z 22.01.2020 r., II GSK 629/19, LEX nr 2825405.

<sup>62</sup> Zob. np. A. Żurawik, „*Interes publiczny...op.cit.*”, s. 60.; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 120.

<sup>63</sup> Zob. np. P. J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 35; J. Stelmasiak, *Wybrane zagadnienia ochrony interesu indywidualnego w prawie ochrony środowiska (analiza teoretyczno-prawna)* [w:] *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Iwonicz Zdrój, 6-8 maja 2002 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2002, s. 468.

<sup>64</sup> H. Groszyk, A. Korybski, *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej)* [w:] *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, red. nauk. A. Korybski, red. nauk. M. W. Kostyckij, red. nauk. L. Leszczyński, Lublin 2006, s. 22.

W nawiązaniu do interesu publicznego należy wskazać na jego doktrynalne koncepcje. W nauce prawa funkcjonuje wiele koncepcji interesu publicznego, możemy do nich zaliczyć między innymi: koncepcje aksjologiczną (wiązącą interes publiczny z wartościami), prakseologiczną (celowościową) oraz hybrydalną (mieszaną, łączącą w sobie różne koncepcje)<sup>65</sup>. Bez wątplenia szerokie ujęcie interesu publicznego sprzyja labilności tego pojęcia, gdyż zanika konieczność późniejszej jego redefinicji w przypadku zmiany stosunków gospodarczych, co należy uznać za zjawisko korzystne. Jednakże nie należy pomijać zagrożeń wiążących się z funkcjonowaniem w systemie prawnym klauzuli generalnej interesu publicznego, ze względu na konieczność pozostawienia pewnego marginesu oceny podmiotom stosującym prawo.

Obecnie w doktrynie dominuje pogląd o aksjologicznym wymiarze interesu publicznego<sup>66</sup>, choć w przypadku interesu Skarbu Państwa największe znaczenie zyskuje jego ekonomiczne ujęcie. Interes publiczny w znaczeniu ekonomicznym należy rozumieć jako potrzebę zapewnienia maksymalnych środków po stronie budżetu państwa. W naukach ekonomicznych interes publiczny może być również ujmowany też jako względy sprawiedliwości poprzez redystrybucję środków publicznych<sup>67</sup>. Pozostaje to w związku z działalnością Skarbu Państwa, który w pierwszej kolejności będzie dążyć do uzyskania ekonomicznych korzyści.

Warto określić funkcję interesu publicznego w obrocie prawnym. Funkcja klauzuli interesu publicznego odgrywa znaczącą rolę w procesie ustalenia zakresu zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami, co ma wpływ między innymi na zakres zastosowania instytucji służących ochronie interesów Skarbu Państwa. Dotyczy to między innymi nieruchomości rolnych, których przeznaczenie może być zmienione

---

<sup>65</sup> Zob. szerzej A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie...op.cit.*, s.138-172; A. Żurawik, *Pojęcie interesu publicznego* [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego. T. 8A*, red. R. Hauser, red. Z. Niewiadomski, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 412-425 i powołana tam literatura. Istota koncepcji aksjologicznej sprowadza się do przyjęcia oceny interesu publicznego z punktu widzenia określonej zbiorowości; Kolejna koncepcja prakseologiczna opiera się na założeniu, że interes publiczny jest zbieżny z celem państwa i wszystko co leży w interesie państwa jest przedmiotem celu państwa; Koncepcja wiążąca interes publiczny z potrzebami należy do mniejszości, gdyż opiera się na rozumieniu interesu publicznego jako dążenie do osiągnięcia środków, które mogą zadośćuczynić zbiorowości ludzkiej; Koncepcje mieszane odnoszą się do potrzeb i celów, przy czym zasadą jest nadrzędność interesu publicznego w stosunku do indywidualnych interesów i potrzeb jednostki oraz zmienność w czasie pojęcia interesu publicznego;

<sup>66</sup> Zob. między innymi J. Ciechanowicz Mc-Lean, *Interes publiczny w prawie ochrony środowiska* [w:] *Problemy współczesnego ustrojstwa. Księga jubileuszowa Bronisława Jastrzębskiego*, red. nauk. J. Dobkowski, Olsztyn 2007, s. 453; Z. Radwański, M. Zieliński, *Uwagi de lege ferenda o klauzulach generalnych w prawie prywatnym*, Prz. Leg. 2001, nr 2, s. 11 i n; E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, AUMCS 2016, nr 63, s. 173.

<sup>67</sup> S. Alwasiak, M. Lewandowska-Kalina, L. Kalina i in., *Interes publiczny a interesy grupowe w polskim ustawodawstwie*, „*Ekonomista*” 2014, nr 3, s. 349-365.



między innymi mocą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub zmianą przeznaczenia gruntu jako nieruchomości nierolne. W rezultacie przy zmianie przeznaczenia nieruchomości, organ rozpoznający wniosek o zmianę przeznaczenia gruntów powinien rozważyć interes publiczny w wprowadzeniu zmiany przeznaczenia gruntu<sup>68</sup>. Reasumując, należy zauważyć, iż ustawodawca za pomocą władczych rozstrzygnięć wpływa na interes Skarbu Państwa jako równorzędnego uczestnika obrotu cywilnoprawnego, co pokazuje, że interes Skarbu Państwa pozostaje w ścisłym związku z interesem publicznym. W efekcie wynikająca z kodeksu cywilnego równość podmiotów zostaje naruszona, co potencjalnie wpływa na uprzywilejowanie pozycji Skarbu Państwa w całym obrocie prawnym.

Kolejna funkcja interesu publicznego sprowadza się do uzasadnienia ingerencji władzy publicznej w prywatną własność lub wolny rynek, przy czym ingerencja interwencji ustawodawcy ma charakter wyjątkowy<sup>69</sup>. Funkcjonalność pojęcia interesu publicznego przejawia się w ustaleniu granic dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w stosunki prawne i treść praw podmiotowych, co zyskuje szczególne znaczenie przy konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Klauzula interesu publicznego odgrywa ważną rolę w systemie prawnym, albowiem urzeczywistnia zasadę sprawiedliwości i słuszności warunkujących ingerencję w swobody obywatelskie, w tym ograniczenie prawa własności nieruchomości<sup>70</sup>. Ograniczenia w obrocie nieruchomościami, mimo iż mogą być uzasadnione interesem Skarbu Państwa, to powinny mieć charakter wyjątkowy. W związku z tym w procesie wykładni prawa, wszelkie ograniczenia w obrocie w myśl zasady *exceptiones non sunt extendendae* powinny być rozumiane w sposób zawężający.

Uwzględniając charakter interesu publicznego, warto wskazać na podjęte w doktrynie próby stworzenia definicji legalnej interesu publicznego. W polskim systemie prawnym funkcjonuje definicja legalna interesu publicznego, zawarta w art. 2 pkt 4

---

<sup>68</sup> Zob. szerzej o znaczeniu interesu publicznego przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wyrok NSA z 8.12.2020 r., II OSK 1993/18, LEX nr 3095638; wyrok NSA z 2.09.2014 r., II OSK 436/13, LEX nr 1572729.

<sup>69</sup> Por. J. Nawrot, *Interes publiczny...op.cit.*, s. 67; L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 92.

<sup>70</sup> Zob. A. Żurawik, *Pojęcie interesu...op.cit.*, s. 410; Klauzula interesu publicznego daje możliwość instrumentalizacji tego pojęcia między innymi przez błędne założenie co leży w interesie publicznym. Dlatego też w tym zakresie rolą ustawodawcy jest wyważenie wartości pod kątem ich uznania za wartość uzasadniającą ograniczenie praw podmiotowych.

u.p.z.p.<sup>71</sup>. W jej świetle przez interes publiczny rozumie się cel działań, uwzględniających potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Spotkała się ona z uzasadnioną krytyką doktryny<sup>72</sup>. Podjęcie prób stworzenia jednolitej definicji interesu publicznego wydaje się być jednak niezasadne, ponieważ przeczyłoby to istocie klauzuli generalnej i jej funkcji dla obrotu prawnego. W konsekwencji użyteczność wskazanej definicji może być rozpatrywana wyłącznie w obrębie u.p.z.p., co powoduje dychotomiczność pojęcia interesu publicznego. Z jednej strony istnieje definicja legalna na potrzeby wyłącznie jednego aktu prawnego, z drugiej strony interes publiczny w pozostałej części stanowi klauzulę generalną.

Za właściwą praktykę należy uznać podejmowanie próby wyznaczenia pozytywnego i negatywnego zakresu pojęcia interesu publicznego jako dyrektywy interpretacyjnej<sup>73</sup>. Będzie to pomocne przy wyznaczeniu treści interesu Skarbu Państwa będącego węższym ujęciem interesu publicznego. Wskazuje się, że interes publiczny jest pojęciem trudnym do zdefiniowania również z tego względu, iż nie mieści w sobie stałej treści, bowiem samo pojęcie jest zmienne w czasie<sup>74</sup>. Pogląd ten jest w pełni słuszny. Taka jest natura klauzuli generalnej, pozwalającej na jej wykładnię w odniesieniu do danego stanu faktycznego.

### **6.3. Konstytucyjne ograniczenie prawa własności ze względu na interes publiczny**

Próba zdefiniowania pojęcia interesu publicznego zyskuje szczególne znaczenie przy uzasadnieniu ograniczenia prawa własności nieruchomości. Kontrowersje jakie wywołuje klauzula generalna interesu publicznego stały się impulsem do wyważenia interesu publicznego z interesem prywatnym przez orzecznictwo TK. Konstytucja RP, jako akt prawny o najwyższej doniosłości, stanowi wzorzec kontroli dla wszelkich aktów prawnych zawierających w sobie ograniczenie prawa własności, w tym korzystania z nieruchomości. Oceniając wszelkie ograniczenia należy odwołać się do brzmienia art. 21

---

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977).

<sup>72</sup> Zob. np. T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 28; W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 97; H. Izdebski [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, H. Izdebski, I. Zachariasz Warszawa 2013, s. 41-42.

<sup>73</sup> Zwraca na to uwagę również K. Kucharski, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020, s. 34.

<sup>74</sup> Tak np. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy...op.cit.*, s. 91; wyrok WSA w Warszawie z 5.03.2007 r., IV SA/Wa 2210/06, LEX nr 325245; M. J. Nowak, *Interes publiczny w planowaniu przestrzennym*, Nier. 2019, nr 8, s. 19.

ust. 1, art. 31 ust. 3 i 64 ust. 3 Konstytucji RP, które *prima facie* nie stoją ze sobą w sprzeczności. Z jednej strony Rzeczpospolita Polska chroni własność, z drugiej strony prawo to może być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim ograniczenia nie naruszają istoty prawa własności. Problem pojawia się już na etapie wykładni powyższych przepisów, bowiem nie ma ustalonego zakresu przewidzianej ochrony prawa własności i nie ma w związku z tym wyznaczonego minimum ochrony. Granicę dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w ograniczenie uprawnień właściciela jest konstytucyjna zasada proporcjonalności.

W ostatnich latach, z uwagi na rosnący zakres ograniczeń w obrocie nieruchomościami, zasada proporcjonalności znajduje szersze zastosowanie. Należy pamiętać o tym, iż przy każdorazowym wprowadzeniu ograniczeń w obrocie nieruchomościami, ustawodawca ma obowiązek wyważenia interesu Skarbu Państwa oraz wartości konstytucyjnych, które mają być ograniczane, co jest problematyczne i staje się powodem licznych rozstrzygnięć judykatury<sup>75</sup>. Brak ustawowego uregulowania zasady proporcjonalności powoduje, że pojęcie to występuje w języku prawniczym, ugruntowanym w poglądach doktryny<sup>76</sup>.

Zasada proporcjonalności jest ujmowana jako zasada adekwatności, współmierności czy miarkowania, także zakaz nadmiernej ingerencji lub zasada najmniejszej uciążliwości. Zasada proporcjonalności jest ściśle związana z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z którego wynika zasada wyłączności ustawy (przesłanka formalna)<sup>77</sup> oraz przesłanka zachowania istoty wolności i praw (przesłanki materialne)<sup>78</sup>. Przyjęcie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń drogą rozporządzeń będzie traktowane jako działanie bezprawne. Jednocześnie zasada proporcjonalności bywa

---

<sup>75</sup> Zob. Wyrok NSA z 10.03.2020 r., I OSK 731/19, LEX nr 3007284; wyrok TK z 15.05.2019 r., SK 31/17, LEX nr 2655199; wyrok TK z 7.03.2018 r., K 2/17, LEX nr 2450795; wyrok WSA w Bydgoszczy z 6.02.2018 r., II SA/Bd 256/17, LEX nr 2451124; wyrok TK z 12.12.2017 r., SK 39/15, LEX nr 2405345; wyrok TK z 14.07.2015 r., SK 26/14, OTK 2015, nr 7, poz. 101; wyrok WSA w Gliwicach z 30.09.2016 r., II SA/Gl 583/16, LEX nr 2136523; wyrok TK z 18.10.2016 r., P 123/15, LEX nr 2139268; wyrok NSA z 8.02.2017 r., II OSK 1330/15, LEX nr 2282127.

<sup>76</sup> Zob. między innymi P. Żak, *Zasada proporcjonalności a istota praw podmiotowych* [w:] *W kręgu teorii prawa i zagadnień prawa europejskiego*, red. T. Pietrzykowski, Sosnowiec 2007, s. 149; Ł. Kamiński, *Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości*, Łódź 2018, s. 79-85; A. Barczak, A. Ogonowska, *Zasada proporcjonalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. nauk. Z. Duniewska, red. nauk. A. Krakąta, red. nauk. M. Stahl, Warszawa 2018, s. 477.

<sup>77</sup> Zob. A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, red. A. Preisner, Warszawa 2002, s. 701-704; Wyrok TK z 10.04.2001 r., U 7/00, OTK 2001, nr 3, poz. 56.

<sup>78</sup> Zob. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 111-112.

rozumiana jako dyrektywa, zgodnie z którą organy władzy publicznej przy działaniach zmierzających do ograniczenia praw jednostki, muszą wybierać środki skuteczne do osiągnięcia celu, przy jednoczesnym wyborze środka najmniej uciążliwego dla jednostki<sup>79</sup>. Oznacza to, że przy ocenie proporcjonalności ograniczeń prawa własności, kluczowe znaczenie będzie przypisane celowi wprowadzanych ograniczeń, co będzie wynikać każdorazowo z *ratio legis* obowiązujących regulacji oraz treści samych przepisów prawnych.

W doktrynie występuje niejedolite stanowisko w zakresie wykładni art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, będącego postawą zastosowania zasady proporcjonalności. W myśl pierwszego stanowiska powyższa norma wyznacza zakres proporcjonalności, a więc granice ochrony danego dobra<sup>80</sup>. Odmienne stanowisko traktuje art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako cele regulacji uzasadniające dopuszczalność ograniczenia praw i konstytucyjnych wolności<sup>81</sup>. Właściwe wydaje się być zakwalifikowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako celu regulacji, albowiem nietrafne byłoby ujęcie takich wartości jak bezpieczeństwo lub porządek publiczny w kategoriach zakresu proporcjonalności. Granicą proporcjonalności będzie zawsze istota konstytucyjnych praw i wolności.

W wyniku dotychczasowego orzecznictwa TK, udało się wyodrębnić trzy przesłanki proporcjonalności ograniczeń prawa własności: wprowadzona regulacja ustawodawcza prowadzi do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności); regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności) oraz jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności *sensu stricto*)<sup>82</sup>. W odniesieniu do kryteriów proporcjonalności konieczne jest ich uporządkowanie, również pod względem przedmiotowym.

Pierwszym wymogiem wynikającym z proporcjonalności ograniczenia prawa własności jest kryterium zasady przydatności, rozumianej jako cel danej regulacji,

---

<sup>79</sup> P. Żak, *Zasada...op.cit.*, s. 149.

<sup>80</sup> Zob. np. K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania* [w:] *Racjonalna reforma prawa karnego*, red. A. Zoll, Warszawa 2001, s. 308-309.

<sup>81</sup> Zob. np. A. Łabno, *Istota zasady proporcjonalności* [w:] *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, red. T. Dukiet-Nagórska, Warszawa 2010, s. 25 i n.

<sup>82</sup> Zob. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 256; M. Korycka-Zirk, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012, s. 192-193; wyrok TK z 1.06.1999 r., SK 20/98, OTK 1999, nr 5, poz. 93; postanowienie TK z 9.05.2000 r., SK 15/98, OTK 2000, nr 4, poz. 113; wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2; wyrok TK z 10.05.2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109; wyrok TK z 27.04.1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72; wyrok TK z 25.02.1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25; wyrok TK z 2.06.1999 r., K 34/98, OTK 1999, nr 5, poz. 94.

skonkretyzowany w postaci określonego celu publicznego<sup>83</sup>. Cel regulacji może być określony w treści danego aktu prawnego w postaci preambuły lub uzasadnienia do ustawy jako cennej wskazówki interpretacyjnej. Przy ocenie podejmowanych środków, uwzględnia się konkretną sytuację społeczną, w której dana regulacja prawna ma obowiązywać<sup>84</sup>. Wynika to z faktu, iż środki podjęte przez ustawodawcę w danym czasie mogą być różnie odbierane, ponieważ ochrona interesu publicznego będącego celem ograniczeń prawa własności ma zmienną treść w zależności od przyjętego modelu gospodarczego państwa. Treść ograniczeń prawa własności w ramach zasady przydatności może być odbierana nie tylko jako zakaz, ale również określony nakaz postępowania<sup>85</sup>.

Kolejnym elementem składowym zasady proporcjonalności jest przesłanka konieczności. Powyższa przesłanka wyraża każdorazowy obowiązek stwierdzenia przez ustawodawcę rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa lub wolności jednostki<sup>86</sup>. W przypadku ograniczenia prawa własności, wymóg konieczności jest mniej restrykcyjny niż w przypadku praw i wolności osobistych lub politycznych. W związku z tym zakres ingerencji ustawodawcy w prawo własności może nastąpić w szerszym zakresie niż w przypadku innych praw konstytucyjnych. Równolegle należy pamiętać o istocie niezbędności, rozumianej jako wymóg powstrzymywania się od podejmowania środków prawnych, które z jednej strony są w stanie zapewnić realizację zamierzonego celu, z drugiej zaś cel ten może być osiągnięty także przy pomocy mniej dotkliwej ingerencji w prawa i wolności jednostki<sup>87</sup>. Szczególnie istotne jest, aby stosowane środki spełniały warunek jak najmniejszej uciążliwości dla podmiotów obciążanych. Z tego powodu podejmowane środki powinny być niezbędne, a więc mają zadanie chronić określone wartości, gdy niemożliwe jest zastosowanie innych środków prawnych<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PUG 1995, nr 1, s. 15.

<sup>84</sup> Tak też. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 158. Podkreślono, iż okoliczności realizacji celu powinny determinować podejmowane środki. Dotyczy to zarówno aktów prawotwórczych o charakterze doraźnym, obliczonym na rozwiązanie konkretnych problemów w konkretnej sytuacji, jak i regulacji przewidzianych do stosowania przez nieokreślony z góry okres.

<sup>85</sup> Zob. A. Walaszek-Pyziół, *Zasada proporcjonalności...op.cit.*, s. 15-16. Autorka uznaje, że o niedopełnieniu wymogu przydatności środka można mówić tylko wówczas, gdy z całokształtu okoliczności znanych w chwili podejmowania decyzji o wprowadzeniu ograniczenia wynika w sposób oczywisty, iż ograniczenie to nie jest środkiem przydatnym dla realizacji zamierzonego celu.

<sup>86</sup> J. Dylewska, *Ograniczenie prawa własności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w związku z zasadą proporcjonalności)*, PPIA 2001, nr 58, s. 115.

<sup>87</sup> Zob. D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, PiP 1990, nr 4, s. 61.

<sup>88</sup> A. Łabno, *Istota...op.cit.*, s. 27.

Ostatnim wymogiem będącym uzupełnieniem zasady proporcjonalności jest proporcjonalność *sensu stricto* rozumiana jako ograniczenie konstytucyjnego prawa jedności wyłącznie w sytuacji nakazu realizacji innego dobra, zawartego w ustawie zasadniczej<sup>89</sup>. W konsekwencji występuje konflikt wartości chronionych prawnie, który ustawodawca musi rozstrzygnąć przez „poświęcenie” w określonym stopniu pewnych wartości, dla realizacji innych, co ustawodawca będzie każdorazowo rozstrzygnąć podczas stanowienia prawa<sup>90</sup>. Należy wziąć pod rozwagę dotychczasowe rozważania i jednoznacznie stwierdzić, iż Konstytucja nie wartościuje poszczególnych dóbr oraz nie klasyfikuje ich w sposób systemowy. W efekcie konstytucyjne prawo własności nieruchomości jako prawo ekonomiczne w teorii, stoi na równi z prawami i wolnościami osobistymi, choć w praktyce większą ochronę zyskują prawa i wolności osobiste. Bez wątplenia stanowi to i będzie stanowić pretekst do dyskursu nad wagą poszczególnych wartości, albowiem najczęściej spotykana krytyka zasady proporcjonalności *sensu stricto* odnosi się do wadliwego doboru dóbr (interesów) ocenianych w ramach proporcjonalności<sup>91</sup>.

Uwzględniając dotychczasowe rozważania poświęcone wykładni interesu publicznego jako klauzuli generalnej oraz zasady proporcjonalności, wskazane jest, aby określić istotę prawa własności, która zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi granicę dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w obrót nieruchomościami. W tym aspekcie zarysowały się dwa stanowiska: teoria istoty absolutnej – istota każdej wolności i każdego prawa jest niezmienna, niezależna od sytuacji oraz teoria istoty względnej, która oznacza, że istota każdej wolności z każdego praw jest relatywna i powinna być określana zależnie od konkretnej sytuacji, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności<sup>92</sup>. W przypadku ograniczenia prawa własności nieruchomości poprzez wprowadzenie ograniczeń w ich obrocie wydaje się uzasadnione stosowanie dwóch teorii, chyba że przepisy lub orzecznictwo wprost nakazują przyjęcie danej teorii. Zakres i forma ingerencji w prawo własności nieruchomości powinny uwzględniać specyfikę tego prawa, przy czym istota prawa własności wyznaczona jest przez jego podstawowe elementy, to znaczy takie,

---

<sup>89</sup> Zob. K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności [w:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. Banaszak, red. A. Preisner, Warszawa 2002, s. 686-687.

<sup>90</sup> K. Wojtyczek, *Granice...op.cit.*, s. 159.

<sup>91</sup> Zob. szerzej o krytyce konstytucyjnej zasady proporcjonalności M. Latacz, *Krytyka struktury oraz zastosowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności*, PPK 2019, nr 1, s. 93 i n.

<sup>92</sup> Zob. szerzej B. Banaszak, *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Prz. Sejm. 1997, nr 5, s. 57.

bez których nie może istnieć dane prawo konstytucyjne<sup>93</sup>. W kontekście praw ekonomicznych, do których zaliczamy między innymi prawo własności nieruchomości, bez znaczenia jest fakt, komu przysługuje prawo własności. Oznacza to, iż niezależnie od podmiotu będącego właścicielem nieruchomości, istota własności będzie tożsama. Z tego powodu istota prawa własności będzie rozpatrywana w tych samych kategoriach, gdy właścicielem jest podmiot publiczny lub podmiot prywatny.

Właściwe jest rozpatrywanie istoty prawa własności w odniesieniu do brzmienia art. 140 k.c., określającego trzy najważniejsze uprawnienia właściciela jako korzystanie z rzeczy z wyłączeniem osób trzecich, możliwość pobierania z niej pożytków oraz uprawnienie do rozporządzania rzeczą<sup>94</sup>. Zatem pozbawienie właściciela któregośkolwiek z powyższych uprawnień spowoduje naruszenie prawa własności.

W konsekwencji należy przyjąć, iż instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa nie będą naruszać prawa własności, gdyż nie ingerują bezpośrednio w uprawnienia właściciela. Przede wszystkim ustawowe prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa nie narusza istoty prawa własności, bowiem wpływa jedynie na wybór potencjalnego nabywcy nieruchomości w postaci Skarbu Państwa, a nie ogranicza samej możliwości rozporządzania rzeczą. Z kolei administracyjnoprawne ograniczenia obrotu nieruchomościami, między innymi w postaci zgody na nabycie nieruchomości rolnej oraz zezwolenia na nabycie nieruchomości, dotyczą ograniczeń występujących po stronie nabywcy nieruchomości.

#### **6.4. Interes Skarbu Państwa a interes publiczny**

Uwzględniając dotychczasowe rozważania, należy uznać, iż interes Skarbu Państwa stanowi węższą kategorię interesu publicznego. Interes Skarbu Państwa jak również interes publiczny są równoważne z interesem prywatnym. Pozycja ustrojowa Skarbu Państwa opiera się na równorzędności podmiotów w stosunkach cywilnoprawnych. Bez wątpienia Skarb Państwa posiada swoje interesy prawnie chronione, które mogą być rozpatrywane w kontekście interesu publicznego. Interes Skarbu Państwa analogicznie do interesu publicznego ma wielopłaszczyznowy wymiar oraz może być rozumiany jako jego powiązanie z danymi wartościami (koncepcja aksjologiczna), w głównej mierze z

---

<sup>93</sup> E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 286.

<sup>94</sup> Zob. np. Wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2; wyrok TK z 25.05.1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78; wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3; wyrok TK z 10.10.2000 r., P 8/99, OTK 2000, nr 6, poz. 190.

wartościami określonymi w Konstytucji. Zatem interes Skarbu Państwa może być rozumiany wyłącznie jako klauzula generalna, której treść wyznaczona jest przez stosunki gospodarcze, społeczne i polityczne. Ponadto interes Skarbu Państwa stanowi wystarczającą przesłankę do wprowadzenia ograniczeń w obrocie nieruchomościami. W przypadku interesu Skarbu Państwa największe znaczenie zyskuje jego ekonomiczny wymiar, ponieważ Skarb Państwa uczestniczy w stosunkach cywilnoprawnych, głównie w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.

W przeszłości podejmowano próby określenia uwarunkowań realizacji interesu Skarbu Państwa według następujących zasad, będących niejako wytycznymi przy wykonaniu praw przysługujących Skarbowi Państwa<sup>95</sup>. W szczególności należy wymienić: zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę legalizmu oraz zasadę dotyczącą ochrony prawa własności (art. 21 Konstytucji RP). Zaakcentowano obowiązek przestrzegania i wykonywania ustaw uchwalonych przez Sejm, orzeczeń sądów oraz orzeczeń TK, co wynika z przyjętej koncepcji interesu Skarbu Państwa, ukierunkowanego na przestrzegania podstawowych zasad konstytucji. W dążeniu do ochrony interesów Skarbu Państwa, ustawodawca powinien stawiać szczególny nacisk na przestrzeganie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). Wobec powyższego można przyjąć, że ustawodawca nie może podejmować działań władczych jedynie w oparciu o uznaniowość.

W związku z tym, iż interes Skarbu Państwa jest powiązany z interesem publicznym, między innymi poprzez konieczność uwzględnienia go w realizacji swoich interesów, jak również przez wyznaczenie przedmiotowego zasięgu interesów Skarbu Państwa, stworzenie jednej definicji interesu Skarbu Państwa mającej odniesienie do wszystkich aspektów funkcjonowania państwa jest niezasadne. Właściwym jest traktowanie go jako klauzuli generalnej zawierającej jedynie wskazówki interpretacyjne w procesie stosowania prawa oraz przy uzasadnianiu wszelkich ograniczeń w obrocie nieruchomościami. Bez wątplenia przepisy Konstytucji określają precyzyjnie wymóg zachowania proporcjonalności oraz zachowania istoty praw podlegających ograniczeniu. Dzięki temu ustawa zasadnicza wyznacza ramy dopuszczalnej władczej ingerencji w treść konstytucyjnych praw dla ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Powyższe stanowi wyłom od równości stron w stosunkach

---

<sup>95</sup> Odpowiedź Ministra Skarbu Państwa – z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów - na interpelację nr 6663 z dnia 30 czerwca 2001 roku w sprawie zaniechania przez rząd obowiązku obrony interesów skarbu państwa na przykładzie zaniechania przygotowań do cywilnoprawnej obrony przed roszczeniami byłych właścicieli nieruchomości i przedsiębiorstw znacjonalizowanych w latach 1944-1946 (druk III kadencji) <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/16D7B119> [dostęp: 05.06.2023].



cywilnoprawnych. Jeżeli ustawodawca decyduje się na wprowadzenie takich ograniczeń w oparciu o konieczność ochrony interesów państwa, powinien działać zgodnie z prawem oraz powinien dążyć do tego by nadmiernie nie ingerować w prawo własności nieruchomości i obrót nieruchomościami.

W pracy przyjmuję, iż interes Skarbu Państwa stanowi sumę korzyścią o charakterze zarówno majątkowym, jak i niemajątkowym, jakie może odnieść Skarb Państwa w celu realizacji swoich ustawowych zadań w zakresie ochrony swoich interesów. Zatem dopuszcza się wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu prawa własności nieruchomości, gdy okaże się to niezbędne dla realizacji interesów Skarbu Państwa. Granice dopuszczalnej ingerencji wyznacza kryterium interesu publicznego znaczeniu aksjologicznym, jako zbiór wartości uznanych w społeczeństwie. Powyższa próba określenia interesu Skarbu Państwa uwzględnia dotychczasowe rozważania, a więc potwierdza odmienną podmiotowość Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, podkreśla rolę pojęcia interesu publicznego w całym systemie prawnym, jak również pozostaje w zgodzie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Zaproponowane ujęcie eksponuje elementy zbieżne tego pojęcia, stanowiąc przy tym swoistą klauzulę generalną, zawierającą w sobie wskazówki interpretacyjne, mogące być pomocne w procesie wykładni i stosowania prawa.

Interes w ogólności może mieć wymiar zarówno ekonomiczny, jak i pozaekonomiczny, co pozwala na szerokie ujęcie interesu Skarbu Państwa nie ograniczając się do określonego rodzaju korzyści. Zaproponowane ujęcie interesu Skarbu Państwa sygnalizuje pewną nierówność pozycji Skarbu Państwa względem pozostałych podmiotów stosunków cywilnoprawnych, ponieważ dopuszcza ingerencję ustawodawcy mającą na celu uprzywilejowanie Skarbu Państwa w celu ochrony swoich interesów. Z tego powodu można stwierdzić, że równowaga podmiotów w stosunkach cywilnoprawnych, mimo teoretycznych podstaw, jest niemożliwa do osiągnięcia, gdy ich stroną jest państwo. Zaproponowane ujęcie zawęża rozumienie interesu publicznego wyłącznie do jego aksjologicznego wymiaru oznaczającego ugruntowane w świadomości społecznej wartości wspólne dla wszystkich, z którymi związany jest określony nakaz. Wydaje się, że pozwoli to doprecyzować znaczenie interesu publicznego, a także zminimalizować sytuacje konfliktowe, w których Skarb Państwa w nadmierny sposób eksponuje swój interes. Wskazane ujęcie zapewni płynność pojęcia interesu Skarbu Państwa, nawet wobec zmiany stosunków społecznych, gospodarczych i politycznych.

## 7. Ograniczenie ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej

Zasada ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami nie ma charakteru bezwzględnego i w pewnych sytuacjach może ulec ograniczeniu. Dopuszczalność ograniczenia ochrony interesów Skarbu Państwa stanowi wyraz akcentowania przez ustawodawcę określonych wartości, których ochrona zyskuje priorytet względem interesów Skarbu Państwa. Ocena rozwiązań prawnych w zakresie ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej wymaga zatem także zwrócenia uwagi na ograniczenia tej ochrony. Poniżej wskazane zostały przykładowe rozwiązania prawne ograniczające ochronę interesów Skarbu Państwa, pierwszym z nich jest uwłaszczenie nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkalne stanowiących własność Skarbu Państwa, drugim z nich jest możliwość zasiedzenia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Pierwszym przykładem ograniczenia ochrony interesów Skarbu Państwa jest u.p.p.u.w.g.<sup>96</sup>, wprowadzająca *ex lege* przekształcenie użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Głównym celem wprowadzenia powyższej regulacji było zwiększenie bezpieczeństwa właścicieli lokali oraz domów jednorodzinnych posadowionych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste, co zdaniem ustawodawcy wpisuje się w konstytucyjny obowiązek władzy publicznej w postaci zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli<sup>97</sup>. Z uzasadnienia do projektu powyższej ustawy wynika, iż ustawodawca zamierzał wyeliminować ekonomiczne obciążenie związane z prawem użytkowania wieczystego jakim jest ponoszenie przez właścicieli lokali oraz domów jednorodzinnych, wieloletnich opłat rocznych za użytkowanie wieczyste bez perspektywy nabycia prawa własności gruntu, na którym posadowiony jest budynek mieszkalny. Powyższa ustawa ma również na celu wzmocnienie stabilizacji prawa do gruntu właścicieli lokali oraz domów jednorodzinnych<sup>98</sup>.

Bez wątpienia przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności ogranicza ochronę interesów Skarbu Państwa głównie na płaszczyźnie ekonomicznej,

---

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 904).

<sup>97</sup> Projekt ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, druk 2673, Sejm VII Kadencji.

<sup>98</sup> Zob. H. Ciepła, *Użytkowanie wieczyste. Skutki prawne wygaśnięcia. Przekształcenie w prawo własności i jego wpis do księgi wieczystej. Praktyka i orzecznictwo*, Warszawa 2019, s. 162-163.

ponieważ Skarb Państwa zostaje pozbawiony wpływu z opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntów. Zatem ustawodawca uznaje istnienie potrzeb mieszkaniowych jako uzasadnionej okoliczności ograniczenia ochrony interesów Skarbu Państwa, co należy w pełni zaakceptować. Akcentowanie przez ustawodawcę potrzeb mieszkaniowych jako wartości nadrzędnej względem interesów Skarbu Państwa buduje zaufanie obywateli do państwa.

Kolejnym ograniczeniem ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami, na które warto wskazać, jest możliwość nabycia w drodze zasiedzenia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. W stanie prawnym obowiązującym do 1990 roku niemożliwe było zasiedzenie nieruchomości będącej własnością państwową zgodnie z art. 177 k.c. Wskazany artykuł został uchylony nowelizacją z 28.07.1990 r.<sup>99</sup>. Przeprowadzone zmiany zmierzały do dostosowania rozwiązań kodeksu cywilnego do gospodarki wolnorynkowej oraz realizacji zasady równości podmiotów stosunków cywilnoprawnych<sup>100</sup>. Natomiast przesłanki zasiedzenia, to jest upływ czasu uzależniony od dobrej lub złej wiary oraz posiadanie nieruchomości pozostają bez zmian, niezależnie od tego czyją własnością jest nieruchomość podlegająca zasiedzeniu. Możliwość nabycia nieruchomości w drodze zasiedzenia, mimo iż osłabia ochronę interesów Skarbu Państwa, w pełni wpisuje się w fundamentalną zasadę prawa cywilnego, jaką jest równość podmiotów stosunków cywilnoprawnych. W takiej sytuacji Skarb Państwa jako podmiot stosunków cywilnoprawnych nie zostaje uprzywilejowany w obrocie prawnym, względem pozostałych podmiotów.

Konkludując, ustawodawca dostrzega rolę zasad prawa cywilnego, które stoją i powinny stać nad interesami poszczególnych podmiotów obrotu nieruchomościami. Powyższe ograniczenia ochrony interesów Skarbu Państwa mają charakter wyjątkowy, co wynika z uwzględnienia przez ustawodawcę wartości konstytucyjnych, których realizacja przez uczestników obrotu pozwoli na pełniejszą ich ochronę. Bez wątpienia nie należy traktować ograniczeń w obrocie w kategoriach trendu ustawodawczego, akcentującego węższą ochronę interesów Skarbu Państwa, a jako nieliczne wyjątki wynikające z określonych priorytetów i wartości. Problematyka dopuszczalności zasiedzenia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa zostanie szerzej omówiona w rozdziale IV poświęconym ochronie interesów Skarbu Państwa w ujęciu przedmiotowym.

---

<sup>99</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. 1990 Nr 55, poz. 321).

<sup>100</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, druk nr 288, Sejm X Kadencji.

## 8. Podsumowanie

Funkcjonowanie Skarbu Państwa jako podmiotu stosunków cywilnoprawnych jest ściśle powiązane z pojęciem jego interesów oraz interesu publicznego. Jak zostało wskazane w dotychczasowych rozważaniach, interes Skarbu Państwa stanowi węższą kategorię interesu publicznego. Zatem przy wykładni pojęcia interesu Skarbu Państwa należy uwzględnić interes publiczny. Interes Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami ma wielopłaszczyznowy charakter, w głównej mierze jest on rozumiany w wymiarze ekonomicznym, ponieważ Skarb Państwa występuje w stosunkach cywilnoprawnych przede wszystkim w celu osiągnięcia korzyści materialnych. Pomimo niedookreślonego charakteru terminów „interesu Skarbu Państwa” oraz „interesu publicznego”, oba pojęcia są niemożliwe do ujęcia w ramach definicji legalnej. Zaproponowane na poczet rozważań w ramach rozprawy doktorskiej ujęcie interesu Skarbu Państwa pełni jedynie funkcję postulatywną, zawierając wyłącznie wskazówki interpretacyjne. Brak klarownych wytycznych interpretacyjnych interesu Skarbu Państwa oraz interesu publicznego sprawia, że wśród judykatury i doktryny nie panuje jednomyślność, co uniemożliwia urzeczywistnienie w pełni zasady zaufania obywateli do organów państwa. Pojawiające się w wielu aktach prawnych odwołanie do interesu publicznego, jako podstawy wprowadzania ograniczeń, daje obecnie Skarbowi Państwa przestrzeń do nadużywania dominującej pozycji w obrocie prawnym. Może to prowadzić do pokrzywdzenia pozostałych uczestników obrotu prawnego. Należy zaakcentować, iż ochrona interesów Skarbu Państwa może doznawać ograniczeń, co wynika z uwzględnienia przez ustawodawcę wartości konstytucyjnych, których realizacja przez podmioty prywatne pozwoli na pełniejszą ich ochronę.

Ukazane rozważania prowadzą do wniosku, iż przepisy konstytucji będące źródłem zasady proporcjonalności, rygorystycznie ujmują zasady wprowadzenia ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, bowiem wymagają łącznego spełnienia następujących zasad: zasady przydatności, konieczności oraz zasady proporcjonalności *sensu stricto*. Ograniczenia w obrocie nieruchomości muszą prowadzić do zamierzonych celów, które powinny być niezbędne dla zapewnienia ochrony interesów Skarbu Państwa oraz w jak najmniejszym stopniu powinny obciążać podmioty, których prawa są ograniczane.

Należy także wskazać, iż kodeksowe ramy uczestnictwa Skarbu Państwa w obrocie cywilnoprawnym nie urzeczywistniają w pełni zasady równości podmiotów, z uwagi na rosnącą skalę działań państwa w sferze *imperium*. Istotną cechą Skarbu Państwa, jako szczególnego rodzaju osoby prawnej, jest rozproszony system reprezentacji Skarbu

Państwa w obrocie nieruchomościami. Kolejnym wyróżnikiem Skarbu Państwa od innych podmiotów jest sankcja bezskuteczności czynności prawnej (art. 103 ust.1 k.c.) w razie nienależytego umocowania Skarbu Państwa. W razie nienależytego umocowania Skarbu Państwa sankcją za dokonanie takiej czynności jest bezskuteczność czynności prawnej (art. 103 k.c.). Pozwala to utrzymać w mocy czynności prawne dokonane przez niewłaściwy podmiot z jednoczesnym zachowaniem możliwości potwierdzenia czynności prawnej przez uprawniony podmiot do działania za Skarb Państwa. Skarb Państwa, mimo obowiązywania zasady równości podmiotów, jest podmiotem, który w szerszym zakresie uczestniczy w obrocie nieruchomościami.

## **Rozdział II. Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej w ujęciu prawno-porównawczym na przykładzie instytucji prawa pierwokupu**

### **1. Zagadnienia wstępne**

Problematyka ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami może być również rozważana w odniesieniu do obcych porządków prawnych. Omówienie wybranych aspektów związanych z instytucją prawa pierwokupu na rzecz podmiotów publicznych w wybranych krajach europejskich pozwoli podkreślić podobieństwa oraz różnice występujące pomiędzy poszczególnymi porządkami prawnymi. Powyższy wybór został podyktowany faktem, iż ta instytucja jest podstawową instytucją służącą ochronie interesów państwa w obrocie nieruchomościami, zarówno w Polsce, jak i w wybranych krajach europejskich. Ponadto ustawodawca polski w swoich koncepcjach odwoływał się do uregulowań przyjętych w obcych ustawodawstwach w zakresie ustawowego prawa pierwokupu.

Cenną wskazówkę interpretacyjną przy analizie zakresu ograniczeń w obrocie nieruchomościami w poszczególnych krajach stanowi treść art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z którego wynika, iż przesłanką pozbawienia prawa własności jest klauzula interesu publicznego<sup>101</sup>. Z uwagi na to, iż klauzula interesu publicznego jest pojęciem nieostrym, jej znaczenie może być w poszczególnych krajach odmienne w zależności od stosunków gospodarczych, społecznych i politycznych.

Wymieniona klauzula interesu publicznego ogranicza prawa właściciela nieruchomości co do swobody rozporządzania nieruchomością. W tym celu zasadne jest poddanie analizie przedmiotu ochrony interesów państwa oraz celów wprowadzenia poszczególnych ograniczeń w obrocie nieruchomościami. Rozważania przyjęte w ramach niniejszego rozdziału będą stanowić asumpt do rozważenia kierunku zmian w polskim ustawodawstwie, uwzględniając dorobek prawny poszczególnych państw europejskich w zakresie ochrony interesów państwa w obrocie nieruchomościami.

---

<sup>101</sup> Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz.U. 1995 nr 36 poz. 175).

## 2. Niemcy

Ochrona interesów państwa w obrocie nieruchomościami w prawie niemieckim została uregulowana w wielu aktach prawnych, między innymi w *Baugesetzbuch (BauGB)*<sup>102</sup>, *Bundesnaturschutzgesetz (BnatSchG)*<sup>103</sup> czy też *Wasserhaushaltsgesetz (WHG)*<sup>104</sup>.

W pierwszej kolejności należy dokonać analizy pojęcia interesu publicznego, albowiem jego treść determinuje zakres ochrony interesów państwa w obrocie nieruchomościami w Niemczech. Właściwe zdefiniowanie pojęcia interesu publicznego w prawie niemieckim umożliwi dokonanie oceny instytucji ustawowego prawa pierwokupu. W takim przypadku możliwe będzie omówienie przedmiotu ochrony pod kątem oceny, czy obowiązujące regulacje prawne w nadmiernym stopniu zabezpieczają interesy państwa. W ustawodawstwie niemieckim nie występuje definicja legalna interesu publicznego, a więc jest to pojęcie, którego znaczenie ukształtowała doktryna<sup>105</sup>. Powyższe pojęcie jest fundamentalne dla całego systemu prawnego, ponieważ w niemieckim systemie prawnym prawa jednostki nie mają charakteru bezwzględnego i mogą podlegać ograniczeniom w przesłankach leżących w interesie publicznym<sup>106</sup>. Pojęcie interesu publicznego jest niesprecyzowane, jest ono każdorazowo dookreślane w procesie stosowania prawa, co daje pole do arbitralnych rozstrzygnięć przez odpowiednie organy<sup>107</sup>. Klauzula generalna w postaci interesu publicznego nie ma ukształtowanego i jego znaczenie ulega modyfikacji w zależności od kontekstu (gałęzi prawa) w jakim występuje.

W prawie karnym nieznaczność winy sprawcy oraz brak interesu publicznego uzasadniają umorzenie postępowania karnego<sup>108</sup>. Natomiast w prawie administracyjnym interes publiczny uzasadnia natychmiastową wykonalność decyzji administracyjnej, przy czym nie jest on rozumiany jako ogólny interes państwa, ale jako interes ogółu

---

<sup>102</sup> Baugesetzbuch (BauGB) (BGBl. I. S. 3634).

<sup>103</sup> Bundesnaturschutzgesetz (BnatSchG) vom 29.07.2009 (BGBl. I. S. 2542).

<sup>104</sup> Wasserhaushaltsgesetz (WHG)

z dnia 9 sierpnia 1960 r. (Dz.U. 1960, Nr 39, poz. 259)

<sup>105</sup> Zob. szerzej między innymi R. Viotto, *Das öffentliche Interesse. Transformationen eines umstrittenen Rechtsbegriffs*, Baden-Baden 2009, s. 24 i n.; S. Unterstellen, *Der Begriff "öffentliches Interesse" in den §§153 StPO und 45 JGG*, Berlin 2015, s. 9 i n.; R. Uerpmann, *Das öffentliche Interesse*, Tübingen 1999, s. 26 i n.

<sup>106</sup> R. Uerpmann, *Das öffentliche...op.cit.*, s. 62.

<sup>107</sup> J. Daul, *Über das öffentliche Interesse am Bergbau und dessen Einbindung im MinroG*, "Berg und Hüttenmännische Monatshefte" 2018, vol. 163 (10), s. 417-418.

<sup>108</sup> Zob. szerzej S. Unterstellen, *Der Begriff op.cit.*, s. 9-10. Ponadto w prawie karnym umorzenie postępowania nie wymaga uzasadnienia, a zatem organy ścigania większą autonomię w zakresie wykładni pojęcia interesu publicznego.

społeczeństwa<sup>109</sup>. W prawie rolnym eksponuje się interes publiczny jako dążenie do utrzymania wydajnych gospodarstw rolnych w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego<sup>110</sup>. Z kolei w prawie budowlanym interes publiczny jest przesłanką do odstąpienia od wymogu zgodności budowli z otoczeniem<sup>111</sup>. Na gruncie ochrony zabytków interes publiczny obejmuje zachowanie i konserwacje obiektów o wartości historycznej w celach edukacyjnych<sup>112</sup>. Z perspektywy historycznej interes publiczny w prawie niemieckim zyskiwał również na znaczeniu w kontekście użyteczności dla ogółu społeczeństwa w postaci zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych lub w celu rozwoju rolnictwa<sup>113</sup>. Tak ujęta wielowymiarowość pojęcia interesu publicznego powoduje, że treść tego pojęcia dostosowuje się do funkcjonujących stosunków gospodarczych, społecznych i politycznych. Co ważne, każda gałąź prawa traktuje interes publiczny w kategoriach interesu obywateli, a nie samego państwa.

Interes publiczny zyskuje doniosłe znaczenie na tle instytucji ustawowego prawa pierwokupu. W prawie niemieckim wykonanie prawa pierwokupu jest możliwe wyłącznie wówczas, gdy uzasadnia to interes publiczny. Przykład stanowi §24 (3) *BauGB*, zgodnie z którym klauzula interesu publicznego rozumiana jest jako zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w gminie. Spełnienie przesłanki interesu publicznego w wykonaniu prawa pierwokupu wiąże się z brzmieniem art. 14 niemieckiej konstytucji, która materializuje się poprzez określenie przeznaczenia nabywanej nieruchomości w wyniku wykonania ustawowego prawa pierwokupu<sup>114</sup>. Na gruncie *BauGB* interes publiczny obejmuje dążenie do osiągnięcia korzyści dla ogółu poprzez zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w danej gminie<sup>115</sup>. Warunek interesu publicznego nie jest spełniony, gdy nabycie nieruchomości służy jedynie interesom gminy oraz jest dokonywane wyłącznie w celach powiększających zasób nieruchomości<sup>116</sup>. Należy podkreślić, że takie rozwiązanie prawne uniemożliwia nadużywanie przez państwo dominującej pozycji w obrocie prawnym, co jest korzystne zarówno dla uczestników obrotu nieruchomościami, jak i

---

<sup>109</sup> S. Unterstellen, *Der Begriff...op.cit.*, s. 10-11.

<sup>110</sup> Tak np. T. Bremer, *Die rechtliche Gestaltung des Agrarstrukturwandels*, Baden-Baden 2018, s. 289.

<sup>111</sup> Zob. §33 (3a) *BauGB*.

<sup>112</sup> G. Mörsch, *Wer bestimmt das öffentliche Interesse an der Erhaltung von Baudenkmalen? Mechanismen und Problematik der Auswahl* [w:] *DENKMAL OHNE GRENZEN. Deutschsprachige Texte – vom Europäischen Denkmalschutzjahr 1975 zum Europäischen Kulturerbejahr 2018*, S. Brandt (Hrsg.), J. Haspel (Hrsg.), J. Ziesemer (Hrsg.), Berlin 2020, s. 49.

<sup>113</sup> M. Frenzel, *Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung*, Berlin 1978, s. 42-43.

<sup>114</sup> Zob. B. Stüer, *Der Bebauungsplan. Städtebaurecht in der Praxis*, München 2015, s. 672-673.

<sup>115</sup> O. Reidt [w:] *Baugesetzbuch. Kommentar*, U. Battis, M. Krautberger, R.P.Löhr, München 2022, s. 540.

<sup>116</sup> H. Kröniger, H.P. Michler [w:] *Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung. Handkommentar*, C.M. Jeronim (Hrsg.), Baden-Baden 2018, s. 308.



samego państwa. Z jednej strony regulacje prawne nie ograniczają w nadmierny sposób praw właścicieli nieruchomości, z drugiej zaś strony interesy państwa są zabezpieczone, bowiem państwo może nabyć wyłącznie nieruchomości, które są istotne z punktu widzenia jego funkcjonowania.

Ujęcie interesu publicznego w prawie niemieckim jest zbliżone do koncepcji tego interesu w świetle prawa polskiego. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w polskim prawie dominuje aksjologiczne rozumienie interesu publicznego, a więc powiązanie go z wartościami danej zbiorowości, chociaż dopuszcza się powiązanie go z interesami państwa, zwłaszcza w aspekcie ekonomicznym. Jak wynika z dotychczasowego wywodu, interes publiczny w prawie niemieckim nie jest utożsamiany w interesem samego państwa, co odróżnia go od polskiego ujęcia tego interesu.

Dokonując analizy instytucji ustawowego prawa pierwokupu w prawie niemieckim należy omówić przedmiot ochrony interesów państwa w obrocie nieruchomościami.

W pierwszej kolejności należy poddać analizie przedmiot ochrony interesów państwa ujęty w *BauGB*. Celem wprowadzenia ustawowego prawa pierwokupu w *BauGB* jest dążenie do rozwoju obszarów miejskich poprzez możliwość nabywania określonych nieruchomości<sup>117</sup>. Ustawowe prawo pierwokupu na rzecz gminy przysługuje zgodnie z §24 *BauGB* w przypadku sprzedaży nieruchomości przeznaczonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne; niezabudowanych nieruchomości, które mogą być zabudowane na cele mieszkalne; nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji; nieruchomości przeznaczonych do ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności na terenach zalewowych. Przez tereny, dla których zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego ustala się przeznaczenie na cele publiczne, rozumie się między innymi tereny zielone, tereny komunikacyjne, tereny chroniące przed szkodliwym oddziaływaniem na środowisko czy też tereny przeznaczone do składowania<sup>118</sup>. Cel publiczny, o którym mowa powyżej, obejmuje taką kategorię nieruchomości, których użyteczność dotyczy wyłącznie potrzeb społeczeństwa, a nie interesów państwa.

Instytucja ustawowego prawa pierwokupu w prawie niemieckim znajduje swoje miejsce w obrocie nieruchomościami cechującymi się walorami przyrodniczymi. Dotyczy to obrotu nieruchomościami położonych na obszarze parków narodowych, rezerwatów

---

<sup>117</sup> Zob. H. Kröniger, H.P. Michler [w:] *Baugesetzbuch...op.cit.*, s. 301.

<sup>118</sup> O. Reidt [w:] *Baugesetzbuch...op.cit.*, s. 533.

przyrody, pomników przyrody oraz nieruchomości, na których znajdują się wody powierzchniowe. Wyszczególnienie wspomnianej kategorii nieruchomości wynika z większego znaczenia tych nieruchomości dla ochrony przyrody w porównaniu do innych nieruchomości<sup>119</sup>. Szczegółowe zasady obrotu wymienionymi nieruchomościami reguluje *BnatSchG*, a w szczególności §66 wprowadzający ustawowe prawo pierwokupu tychże nieruchomości na rzecz Krajóv związkowych (*Bundesland*).

Przy określeniu przedmiotu prawa pierwokupu wątpliwości budzi przesłanka nieruchomości, na których znajdują się wody powierzchniowe. W tym zakresie właściwym rozwiązaniem jest odesłanie do definicji wody powierzchniowej zawartej w §2 pkt 1) *WHG*, na co słusznie wskazuje się w doktrynie niemieckiej<sup>120</sup>. Zgodnie z §2 pkt 1) *WHG* pod pojęciem wody powierzchniowej rozumie się wodę płynącą lub stojącą w korytach, stale lub czasowo lub ulewnie wypływającej ze źródeł. Należy odnotować, iż pod pojęciem wody powierzchniowej rozumie się nie tylko sam ciek wodny, ale także pas brzegowy, który posiada znaczną wartość przyrodniczą<sup>121</sup>. Ustawodawca niemiecki wprowadził szeroką definicję wody powierzchniowej, co wpływa na zakres ograniczeń w obrocie nieruchomościami. Ochronę interesów państwa w obrocie nieruchomościami stanowiącymi wody wzmocnia przepis §99a *WHG* regulujący ustawowe prawo pierwokupu na rzecz krajów związkowych, nieruchomości niezbędnych do wykorzystania do ochrony przeciwpowodziowej. Głównym celem wprowadzenia powyższego prawa pierwokupu jest stworzenie ram prawnych do ułatwienia i przyspieszenia budowy systemów przeciwpowodziowych<sup>122</sup>. Powyższe potwierdza, iż ograniczenia w obrocie nieruchomościami nie służą realizacji interesu państwa w znaczeniu ekonomicznym, a realizacji interesu publicznego w kontekście zaspokojenia potrzeb danej społeczności.

Przechodząc do wykonania ustawowego prawa pierwokupu, należy wskazać na treść §66 (2) *BnatSchG*, z którego wynika, że prawo pierwokupu może być wykonane wyłącznie w sytuacji, gdy jest to konieczne ze względu na ochronę przyrody i zagospodarowania krajobrazu, w tym na potrzeby rekreacji. Stanowi to wyraz dążenia ustawodawcy niemieckiego do zapewnienia jak najszerszej ochrony przyrody, co ma zapobiec wykonywaniu prawa pierwokupu bez zamiaru wykorzystania nabywanej

---

<sup>119</sup> P. Fischer-Hüftle [w:] *Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar*, J. Schumacher, P. Fischer-Hüftle, Stuttgart 2011, s. 963.

<sup>120</sup> Zob. między innymi D. Teßmer [w:] *Umweltrecht. Kommentar*, L. Giesbert (Hrsg.), M. Reinhardt (Hrsg.), München 2018, s. 2540-2541.

<sup>121</sup> Tak C. Konrad [w:] *Naturschutzrecht mit Artenschutz und Europarecht/Internationales Recht*, C. Konrad, H. Mühlbauer, M. H. Müller-Walter i in., München 2013, s. 459.

<sup>122</sup> K. Berendes, *Wasserhaushaltsgesetz. Kurzkomentar*, Berlin 2018, s. 526.

nieruchomości na realizację określonych celów ochrony przyrody. Powyższe rozwiązanie podobnie jak konieczność uwzględnienia interesu publicznego przy wykonywaniu prawa pierwokupu określonego w *BauGB* stanowią rozwiązania prawne odmienne od prawa polskiego, co znacząco odróżnia prawo niemieckie od prawa polskiego.

W kontekście ustawowego prawa pierwokupu określonego w *BnatSchG* warto wskazać na rozwiązanie prawne osłabiające ochronę interesu państwa. Takim rozwiązaniem jest zasada wykonywania prawa pierwokupu tylko do części nieruchomości, jeżeli wymogi określone w §66 *BnatSchG* spełnia tylko część nieruchomości. W przypadku prawa pierwokupu nieruchomości, na których znajdują się wody powierzchniowe, prawo pierwokupu nie obejmuje całej nieruchomości, a jedynie sam zbiornik wodny, z wyłączeniem nieruchomości przylegających do zbiorników wodnych<sup>123</sup>. Takie same zasady skorzystania z prawa pierwokupu dotyczą nieruchomości, które tylko częściowo są położone na obszarze parków narodowych lub pomników przyrody. Wzmocnienie interesów właściciela nieruchomości przejawia się w tym przypadku możliwością objęcia prawem pierwokupu całej nieruchomości, jeżeli pozostanie jego własnością nie jest ekonomicznie uzasadnione, co należy powiązać z zasadą proporcjonalności ograniczeń<sup>124</sup>.

Po dokonanej analizie przedmiotu ochrony interesów państwa w obrocie nieruchomościami, należy omówić materię związaną z wykonaniem ustawowego prawa pierwokupu określonego w *BauGB*, *BnatSchG* oraz *WHG*, w tym przesłanki wykonania prawa pierwokupu, termin na wykonanie prawa pierwokupu oraz skutek wykonania prawa pierwokupu.

Wymogiem niezbędnym do wykonania prawa pierwokupu jest dokonanie skutecznego zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu, co jest warunkiem nie tylko rozpoczęcia biegu terminu na wykonanie tego prawa, ale również ważności oświadczenia o nabyciu nieruchomości. Wykonanie prawa pierwokupu wymaga uprzedniego zawarcia skutecznej umowy sprzedaży<sup>125</sup>. Natomiast prawidłowe zawiadomienie uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu powoduje, że okres na wykonanie tego prawa zaczyna biec<sup>126</sup>.

Zagadnieniem związanym z wykonaniem ustawowego prawa pierwokupu jest problematyka terminu na wykonanie prawa pierwokupu, gdyż jego określenie wpływa na

---

<sup>123</sup> D. Teßmer [w:] *Umweltrecht...op.cit.*, s. 2541.

<sup>124</sup> C. Konrad [w:] *Naturschutzrecht...op.cit.*, s. 459.

<sup>125</sup> G. T. W. Dietzel, *Genehmigungsnotwendigkeiten und Ausübungsfristen beim Vorkaufsrecht nach §24 Bundesbaugesetz und §17 Städtebauförderungsgesetz*, "Juristische Rundschau" 1975, h. 1, s. 9.

<sup>126</sup> R. Schmidt, *Sachenrecht II*, Hannover 2018, s. 128.

ochronę interesów państwa w obrocie nieruchomościami oraz bezpieczeństwo obrotu. Wykonanie prawa pierwokupu w prawie niemieckim jest kwestią nieuregulowaną jednolicie. Należy wskazać na brzmienie §28 *BauGB*, zgodnie z którym prawo pierwokupu wykonuje się w terminie trzech miesięcy od dnia dokonania zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu. Natomiast przepisy *BnatSchG* oraz *WHG* nie regulują terminu na wykonanie prawa pierwokupu, co powoduje konieczność odniesienia się do przepisów *BGB* jako *lex generalis*. W przypadkach nieuregulowanych w ustawach szczególnych, do wykonania ustawowego prawa pierwokupu stosuje się przepisy *BGB*. Z przepisów tych wynika obowiązek niezwłocznego zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu, które może być wykonane w terminie dwóch miesięcy od dokonanego zawiadomienia. Zatem termin dwumiesięczny na wykonanie prawa pierwokupu jest traktowany jako zasada, od której mogą występować wyjątki. Tak określony termin wywołuje stan niepewności stron umowy co do zawartej umowy. Zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu dokonuje zobowiązany, którym jest sprzedawca, aczkolwiek przepisy nie wyłączają możliwości dokonania takiego zawiadomienia przez inny podmiot, w tym przez kupującego<sup>127</sup>.

Głównym skutkiem wykonania prawa pierwokupu jest wstąpienie nabywcy w prawa i obowiązki zbywcy nieruchomości, przy czym wszelkie obciążenia powstałe po złożeniu oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwokupu są bezskuteczne<sup>128</sup>. Przepisy prawne dotyczące ustawowego prawa pierwokupu zostawiają swobodę organowi co do skorzystania z prawa pierwokupu bądź rezygnacji z jego wykonania<sup>129</sup>. W prawie niemieckim wykonanie prawa pierwokupu nie być wykonane na dowolne cele, co ma zapobiec nadużywaniu tej instytucji przez władze publiczne poprzez nabywanie nieruchomości zbędnych z punktu widzenia interesów państwa oraz interesu publicznego. Ustawodawca niemiecki wprowadził konieczność określenia celu wykonania prawa pierwokupu jako warunek niezbędny do ważności złożonego oświadczenia przez uprawniony podmiot.

Zgodnie z §99a *WHG* z prawa pierwokupu można skorzystać wyłącznie w sytuacji, gdy nabywana nieruchomość jest niezbędna dla zapewnienia ochrony przeciwpożarowej lub ochrony wybrzeża. Natomiast zgodnie z §24 (3) *BauGB* z prawa

---

<sup>127</sup> W. Weidenkaff [w:] *Bürgerliches Gesetzbuch*, G. Brudermüller, Jürgen Ellenberger, I. Götz, München 2020, s. 707.

<sup>128</sup> Tak. H. Prütting, *Sachenrecht*, München 2020, s. 413.

<sup>129</sup> G. Postel, *Das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht*, "Natur und Recht" 2006, h. 6, s. 556.

pierwokupu można skorzystać tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione interesem publicznym. Przy wykonaniu prawa pierwokupu konieczne należy wskazać przeznaczenie nieruchomości. Ustawodawca niemiecki zawarł jedynie wskazówki do wykładni pojęcia interesu publicznego. Potrzeba mieszkaniowa odzwierciedlająca interes publiczny musi być rzeczywista, a nie jedynie potencjalna, przy czym musi istnieć wystarczająca szansa na realizację tej potrzeby<sup>130</sup>. Ponadto nie znajduje uzasadnienia interes publiczny, gdy nabywana nieruchomość służy jedynie „magazynowaniu” nieruchomości lub służy realizacji wyłącznie interesów gminy<sup>131</sup>. Obowiązek określenia celu nabycia ujęty jest również w §66 (2) *BnatSchG*, zgodnie z którym prawo pierwokupu może być wykonywane tylko wtedy, gdy jest to konieczne ze względu na ochronę przyrody i zagospodarowanie krajobrazu, w tym na potrzeby rekreacji. Powyższa przesłanka będzie spełniona, jeżeli w wyniku wykonania prawa pierwokupu nastąpi poprawa ochrony przyrody<sup>132</sup>.

Powyższe rozwiązania znacząco osłabiają ochronę interesów państwa w obrocie nieruchomościami, ponieważ wymagają spełnienia rygorystycznych przesłanek wykonania prawa pierwokupu w postaci określenia celu nabycia nieruchomości. Z tego powodu podmioty realizujące ochronę interesów państwa mają ograniczoną swobodę co do nabywania nieruchomości, bowiem wymaga się wprost określenia przeznaczenia nieruchomości. Dokonana analiza wybranych aktów prawnych pozwala wysunąć wniosek, iż obowiązek określenia celu nabycia nieruchomości przy wykonaniu prawa pierwokupu należy traktować jako regułę.

Kolejnym zagadnieniem związanym z wykonaniem prawa pierwokupu i zasługującym na uwagę jest możliwość modyfikacji ceny sprzedaży, gdy odbiega ona ceny rynkowej. Rozwiązanie to wzmacnia ochronę interesów państwa w obrocie nieruchomościami, bowiem uniemożliwia ono działania spekulacyjne uczestników obrotu nieruchomościami poprzez sztuczne zawyżanie cen. Możliwość wykonania prawa pierwokupu po cenie rynkowej umożliwia prowadzenie aktywnej polityki państwa bez konieczności ponoszenia nadmiernych kosztów związanych z wykupywaniem nieruchomości. Takie rozwiązania w prawie niemieckim przewiduje jedynie §28 (3) *BauGB*, który daje gminie kompetencję do określenia kwoty do zapłaty, gdy uzgodniona między stronami cena zakupu przekracza wartość rynkową. Na gruncie *BauGB* przesłanka przekroczenia wartości rynkowej nie oznacza każdorazowego przekroczenia wartości

---

<sup>130</sup> O. Reidt [w:] *Baugesetzbuch...op.cit.*, s. 540-541.

<sup>131</sup> H. Kröninger, H.P. Michler [w:] *Baugesetzbuch...op.cit.*, s. 308.

<sup>132</sup> C. Konrad [w:] *Naturschutzrecht...op.cit.*, s. 463.

rynkowej, ale musi być ono znaczne i przyjmuje się, iż jest to przedział między 20 a 30 procent<sup>133</sup>. Analogicznych rozwiązań nie zawierają przepisy *BnatSchG* oraz *WHG*, co powoduje, iż możliwość modyfikacji ceny sprzedaży jest rozwiązaniem wyjątkowym. Osłabia to ochronę interesów państwa w obrocie nieruchomościami, ponieważ umożliwia to spekulacje na rynku nieruchomości.

Ochrona interesów państwa poprzez możliwość skorzystania z ustawowego prawa pierwokupu nie ma charakteru bezwzględnego, bowiem jego ochrona może ulec wyłączeniu. Okoliczności wyłączenia ochrony określają przypadki, w których interes publiczny nie znajduje uzasadnienia<sup>134</sup>. Zgodnie z §26 *BauGB* prawo pierwokupu jest wyłączone między innymi w przypadku, gdy nieruchomość jest sprzedawana małżonkowi, bądź osobie z nim spokrewnionej w linii prostej albo powinowatej w linii bocznej do trzeciego stopnia włącznie. Prawo pierwokupu jest wyłączone, gdy nabywcą nieruchomości na cele sakralne jest Kościół i wspólnoty wyznaniowe lub nieruchomość jest nabywana przez inne organy publiczne na cele związane z szeroko pojętą obronnością. Z powyższego wynika, iż w prawie niemieckim ustawodawca w niektórych przypadkach uwzględnia wagę stosunków rodzinnych oraz znaczenie religii, które są istotniejsze niż interesy państwa. Analogiczne rozwiązania nie są ujęte w *BnatSchG* oraz *WHG*, przez co wyłączenie ustawowego prawa pierwokupu nie ma charakteru systemowych rozwiązań, a jest traktowane jako wyjątek.

Dokonana analiza instytucji ustawowego prawa pierwokupu w ustawodawstwie niemieckim pozwala wysunąć liczne wnioski. Ustawodawstwo niemieckie charakteryzuje się rozumieniem interesu publicznego w sposób zbieżny z interesami danej społeczności, a nie *stricte* z interesem samego państwa. Główną instytucją służącą ochronie interesów państwa jest ustawowe prawo pierwokupu. Swoboda podmiotów odpowiedzialnych za realizację interesów państwa jest ograniczona, bowiem przepisy wymagają wskazania celu wykorzystania nabywanej nieruchomości. Rozwiązanie to kontrastuje z regulacjami polskimi, bowiem przepisy prawa polskiego nie wymagają określenia przeznaczenia nabytej nieruchomości w drodze wykonania prawa pierwokupu na określony cel. Ponadto prawo niemieckie w przepisach §24 (3) *BauGB* zawiera regulacje charakterystyczne wyłącznie dla tego porządku prawnego, ponieważ wymaga wykazania interesu

---

<sup>133</sup> H. Kröninger, H.P. Michler [w:] *Baugesetzbuch...op.cit.*, s. 329.

<sup>134</sup> O. Reidt [w:] *Baugesetzbuch...op.cit.*, s. 551.

publicznego przy wykonywaniu prawa pierwokupu, co uniemożliwia nadużywanie tej przesłanki przez podmioty wykonujące to prawo.

Ustawodawca niemiecki wprowadza ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości w stosunku do nieruchomości służących realizacji potrzeb mieszkaniowych; nieruchomości wykorzystywanych do ochrony przeciwpowodziowej; nieruchomości cechujących się walorami przyrodniczymi oraz nieruchomości, w skład których wchodzi woda powierzchniowa. Zatem prawo niemieckie wprowadza szczególne ograniczenia w obrocie nieruchomościami, które mogą służyć zaspokojeniu potrzeb danej zbiorowości.

### 3. Francja

Na uwagę zasługują także francuskie regulacje dotyczące instytucji ustawowego prawa pierwokupu. W tym celu analizie poddane zostaną przypadki ustawowego prawa pierwokupu ujęte w przepisach *Code de l'urbanisme*<sup>135</sup> oraz *Code rural et de la pêche maritime*<sup>136</sup>.

W pierwszej kolejności należy omówić ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości określone w *Code de l'urbanisme* w artykułach od L210-1 do L240-3, szczegółowo reguluje ustawowe prawo pierwokupu. Przywołany akt prawny wprowadza szerokie prawo pierwokupu nieruchomości stanowiących między innymi „obszary wrażliwe”, zasoby wodne oraz nieruchomości przybrzeżne.

Cechą charakterystyczną francuskiego porządku prawnego jest możliwość wyznaczenia przez odpowiednie organy przedmiotu prawa pierwokupu (strefy ochronnej), w której zastosowanie znajdzie instytucja ustawowego prawa pierwokupu. Warunkiem dopuszczalności ustanowienia prawa pierwokupu jest uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co jest przesłanką ustanowienia strefy prawa pierwokupu w drodze uchwały. Wyznaczenie przedmiotu prawa pierwokupu w drodze uchwały poprzedzone jest wydaniem opinii między innymi przez organizację zawodową rolników i leśników, gdy pierwokup miałby obejmować „obszary wrażliwe”. Wymagane jest również wydanie opinii przez poszczególne izby rolnicze, gdy przedmiotem pierwokupu miałyby być objęte nieruchomości, w skład których wchodzi zbiorniki wodne przeznaczone do zaopatrywania ludności w wodę pitną. Konsultacje mają na celu zapewnienie prawa reprezentacji rolników i leśników w odniesieniu do ograniczeń

---

135 *Code de l'urbanisme*, C. urb.

136 *Code rural et de la pêche maritime*, C. rural et pêche mar.

wynikających z prawa pierwokupu nieruchomości w związku z prowadzoną przez nich działalnością<sup>137</sup>. Następnie podjęcie uchwały w oparciu o powyższe warunki powoduje wystąpienie prawa pierwokupu, które może być stosowane wyłącznie na obszarze objętym wydaną uchwałą.

Strefa odroczonego rozwoju jest tworzona w celu rewitalizacji obszarów miejskich lub zwiększenia rezerwy gruntów pod przyszłą urbanizację<sup>138</sup>. Ustawowe prawo pierwokupu stanowi narzędzie realizacji polityki planistycznej oraz urbanistycznej państwa francuskiego, która jest rozumiana bardzo szeroko i obejmuje między innymi budowę mieszkań socjalnych<sup>139</sup>. Natomiast utworzenie strefy prawa pierwokupu obszarów przybrzeżnych ma na celu umożliwienie prowadzenia przez państwo polityki państwa w zakresie zapobieżenia procesowi niszczenia terenów przybrzeżnych w wyniku podnoszenia się poziomu wód<sup>140</sup>. Ustanowienie prawa pierwokupu na „obszarach wrażliwych” służy prowadzeniu polityki państwa w zakresie ochrony środowiska, a także zapewnieniu dostępu społeczeństwa do nieruchomości prezentujących dużą wartość przyrodniczą<sup>141</sup>. Ustawodawca francuski wprost określa w art. L218-1 *Code de l'urbanisme* inny cel ustanowienia prawa pierwokupu nieruchomości wykorzystywanych do zaopatrzenia ludności w wodę, jakim jest zachowanie jakości zasobów wodnych, z których czerpana jest woda.

Przedmiotem prawa pierwokupu określonego w *Code de l'urbanisme* może być zarówno nieruchomość niezabudowana, jak i zabudowana. Szczegółowo przedmiot prawa pierwokupu określa uchwała o wyznaczeniu prawa pierwokupu na wybranym obszarze oraz art. L213-1 *Code de l'urbanisme*. Przedmiot prawa pierwokupu każdorazowo uwzględnia i powinien uwzględniać specyfikę danej nieruchomości. Przedmiotem prawa pierwokupu nieruchomości położonej w obszarze nieruchomości stanowiących „wrażliwe obszary naturalne” mogą być co do zasady wyłącznie nieruchomości niezabudowane. W wyjątkowych przypadkach możliwe jest skorzystanie z prawa pierwokupu nieruchomości położonych na „obszarach wrażliwych”, jeżeli w jej skład wchodzi obiekt budowlany lub budynek przeznaczony do prowadzenia działalności łowieckiej<sup>142</sup>. Położenie danej

---

<sup>137</sup> R. Hostiou, J.F. Struillou, *Expropriation et préemption*, Paris 2020, s. 460.

<sup>138</sup> *Ibidem*, s. 413-414.

<sup>139</sup> E. Fatome, *Droits de préemption*, „Droit et ville” 1993, nr 35, s. 23-25.

<sup>140</sup> Zob. R. Hostiou, J.F. Struillou, *Expropriation...op.cit.*, s. 439-440. W tym celu prawo pierwokupu ma zapobiec zawyżaniu przez właścicieli cen nieruchomości położonych w okolicy, by państwo mogło prowadzić aktywną politykę państwa w zakresie ochrony przed powodzią czy erozją wybrzeża.

<sup>141</sup> *Ibidem*, s. 458.

<sup>142</sup> *Ibidem*, s. 502.



nieruchomości w poszczególnej strefie będzie skutkowało stosowaniem prawa pierwokupu z wyjątkami określonymi w ustawie.

Ukazane powyżej cele ustanowienia prawa pierwokupu na wybranych obszarach pozwalają wysunąć wniosek, iż państwo jest jedynym podmiotem gwarantującym realizację poszczególnych celów (gwarancja przyszłej urbanizacji, ochrona środowiska, zapobieżenie niszczenia terenów przybrzeżnych w wyniku podnoszenia się poziomu wód). Z tego względu ustawodawca przyznaje kompetencje do nabywania nieruchomości w wyniku wykonania ustawowego prawa pierwokupu jako wyłączone narzędzie realizacji ustawowych celów.

Interesy państwa w obrocie nieruchomościami są silnie chronione, co wynika z rozszerzonego wykorzystania instytucji ustawowego prawa pierwokupu. Dotyczy to w głównej mierze stosowania tej instytucji również w przypadku nieodpłatnego zbycia nieruchomości.

Warunkiem skorzystania z prawa pierwokupu jest dokonanie skutecznego zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu, które powinno zawierać wskazanie ceny i warunków przeniesienia własności. Prawo pierwokupu jest wykonywane w terminie dwóch miesięcy od dnia zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu. Termin do wykonania prawa pierwokupu ulega wydłużeniu, gdy przedmiotem tego prawa jest nieruchomość położona na „obszarze wrażliwym” i wynosi on trzy miesiące od dnia otrzymania przez upoważniony podmiot zawiadomienia o przysługującym mu prawie<sup>143</sup>. W tym celu wymagane jest podanie proponowanej ceny nabycia, po czym uprawniony organ podejmuje decyzję o nabyciu bądź odmowie nabycia nieruchomości. Upływ terminu do wykonania prawa pierwokupu jest traktowany jako odmowa wykonania prawa pierwokupu. Odmowa lub brak odpowiedzi na ofertę nabycia nieruchomości powoduje, iż właściciel może swobodnie dysponować daną nieruchomością. Zawiadomienie uprawnionego o zamiarze sprzedaży nieruchomości i przysługującym mu prawie pierwokupu jest obligatoryjne, zaś niedochowanie tego obowiązku skutkuje nieważnością umowy sprzedaży<sup>144</sup>. Odległe określenie terminu na skorzystanie z prawa pierwokupu (dwa lub trzy miesiące w zależności od przedmiotu prawa pierwokupu) w nieuzasadniony sposób chroni interesy państwa w obrocie nieruchomościami.

---

<sup>143</sup> *Ibidem*, s. 634.

<sup>144</sup> *Ibidem*, s. 528.

Uzasadnieniem powyższego twierdzenia są zasady ustanowienia prawa pierwokupu przez odpowiednie organy w drodze uchwały, ponieważ już na tym etapie podmioty uprawnione z prawa pierwokupu posiadają niezbędną wiedzę o nieruchomościach przydatnych dla zapewnienia ochrony interesów państwa. Podmioty uprawnione z tytułu prawa pierwokupu mogą z pewnym wyprzedzeniem zdecydować o potencjalnym przeznaczeniu danej nieruchomości w kontekście realizacji celów ustawy *Code de l'urbanisme*. Z tego względu długi termin na skorzystanie z prawa pierwokupu osłabia ochronę interesów pozostałych uczestników obrotu nieruchomościami.

Kolejnym narzędziem prawnym jakie ustawodawca wprowadził w celu ochrony interesów państwa w obrocie nieruchomościami jest możliwość ustalenia ceny sprzedaży przez sąd, gdy istnieje spór co do przyjętej ceny. Brak porozumienia co do ceny powoduje, że sprzedawca może wycofać nieruchomość ze sprzedaży, natomiast uprawniony z prawa pierwokupu może się zrzec wykonania tego prawa. Ustalenie ceny sprzedaży przez sąd jest możliwe wyłącznie po nieudanej próbie polubownego ustalenia ceny pomiędzy sprzedawcą a podmiotem uprawnionym z tytułu prawa pierwokupu. Przepisy dotyczące możliwości ustalenia ceny przez sąd mają na celu zapobieganie spekulacjom na rynku obrotu nieruchomościami w związku z ustanowionymi strefami pierwokupu<sup>145</sup>. Sąd ustalając cenę sprzedaży nieruchomości, opiera się na porównywaniu cen rynkowych nieruchomości o podobnej charakterystyce na danym obszarze<sup>146</sup>.

Francuskie przepisy dotyczące miejskiego prawa pierwokupu zapewniają ochronę właścicielom nieruchomości, objętych tym prawem. Chodzi o możliwość dalszego zbycia z pominięciem tej instytucji, jeżeli zapłata za nieruchomość nie nastąpi w terminie czterech miesięcy od dnia podjęcia decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu. Jednocześnie warunek odnotowania jest, iż dopiero moment uiszczenia całej ceny za nabytą nieruchomość daje nabywcy prawo do korzystania z rzeczy. Powyższe rozwiązanie powoduje, iż państwo nie nadużywa swojej dominującej pozycji w obrocie.

Wykonanie prawa pierwokupu w prawie francuskim tak jak w prawie niemieckim wymaga określenia celu na jaki nastąpiło nabycie danej nieruchomości. W przypadku nieruchomości położonych na obszarach wrażliwych, nabycie nieruchomości w drodze prawa pierwokupu wymaga zgodnie z art. L215-21 *Code de l'urbanisme* wykorzystania nieruchomości w sposób ogólnodostępny. Odstąpienie od tego wymogu jest dopuszczalne

---

<sup>145</sup> *Ibidem*, s. 856.

<sup>146</sup> *Ibidem*, s. 862.

wyłącznie w wyjątkowych przypadkach uzasadnionych naturą danej nieruchomości. Natomiast w odniesieniu do nieruchomości, w skład których wchodzi zasoby wodne, ich wykorzystanie może obejmować na podstawie art. L218-13 *Code de l'urbanisme* jedynie cele rolnicze, co musi pozostawać w zgodzie z celem ochrony zasobów wodnych. Z kolei wykonanie prawa pierwokupu nieruchomości przybrzeżnych wymaga podejmowania działań zmierzających do ochrony linii brzegowej. Określenie celu wykorzystania danej nieruchomości nabytej w wyniku wykonania prawa pierwokupu jest obligatoryjne, lecz mogą być one odmiennie ukształtowane w zależności od kategorii nieruchomości. Przepisy prawne przyznają podmiotom wykonującym prawo pierwokupu szerszą swobodę w zakresie wykorzystania nieruchomości na dany cel, albowiem cel wykonania prawa pierwokupu może być odmienny niż rzeczywiste wykorzystanie nieruchomości na inny cel, o ile pozostaje on w zgodzie z celami określonymi w art. L210-1 *Code de l'urbanisme*<sup>147</sup>.

W prawie francuskim obowiązuje również ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnych na rzecz SAFER (fr. *Société d'aménagement foncier et d'établissement rural*).

Analizę zasad obrotu nieruchomościami rolnymi należy zacząć od przedstawienia pozycji prawnej SAFER w obrocie prawnym. Szczegółowe zasady jego funkcjonowania regulują artykuły od L141-1 do L143-16 *Code rural et de la pêche maritime*. SAFER jest podmiotem powołanym do wykonywania określonych zadań publicznych, które najczęściej przyjmują formę spółki akcyjnej o specyficznej pozycji, bowiem nie jest spółką nastawioną na zysk<sup>148</sup>. Powołanie spółki oraz obszar jej działania określa decyzja właściwego ministra do spraw rolnictwa<sup>149</sup>. SAFER pozostaje pod kontrolą władz publicznych, co zapewnia realizację polityki rolnej państwa francuskiego poprzez zachowanie produktywności gospodarstw rolnych<sup>150</sup>. Zadania SAFER zostały określone w art. L141-1 *Code rural et de la pêche maritime* i należą do nich: działanie na rzecz ochrony obszarów rolnych i leśnych poprzez podejmowanie czynności mających na celu poprawę rentowności gospodarstw rolnych; przyczynianie się do zachowania różnorodności krajobrazów, ochrony zasobów naturalnych i utrzymania różnorodności biologicznej; zapewnienie przejrzystości gruntów rolnych oraz przyczynianie się do

---

<sup>147</sup> *Ibidem*, s.890.

<sup>148</sup> D. Krajewski, *Droit rural*, Issy-les-Moulineaux 2016, s. 223.

<sup>149</sup> *Ibidem*, s. 223-224.

<sup>150</sup> V. Barabé-Bouchard, M. Héral, *Droit rural*, Paris 2010, s. 179.

zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich poprzez działania ujęte w artykule L111-2 niniejszego kodeksu. Główną misją SAFER jest działanie na rzecz ochrony terenów rolniczych, przyrodniczych i leśnych poprzez promowanie i podejmowanie działań zmierzających do zakładania działalności rolniczej i leśnej, by osiągały one opłacalny wymiar ekonomiczny oraz dokonywanie dystrybucji nieruchomości<sup>151</sup>. Wykonując prawo pierwokupu SAFER działa we własnym imieniu, realizując przy tym cele działalności SAFER określone w art. L143-2 *Code rural et de la pêche maritime*<sup>152</sup>. Pozycja prawna SAFER w obrocie prawnym pozwala wysunąć wniosek, iż jest on podmiotem o charakterze profesjonalnym, co zapewnia należyte prowadzenie polityki rolnej państwa. O znaczącej pozycji SAFER w obrocie prawnym świadczy również zwolnienie z obowiązków podatkowych, gdy SAFER nabywa nieruchomość pod jakimkolwiek tytułem prawnym<sup>153</sup>. Należyte prowadzenie przez SAFER polityki rolnej państwa zapewnione jest przez sposób jego finansowania, gdyż źródłem dochodów są dotacje pochodzące ze środków publicznych, ulgi podatkowe lub wszelkie dochody z własnej działalności<sup>154</sup>. Zatem SAFER posiada wszelkie niezbędne podstawy do aktywnego prowadzenia polityki państwa.

SAFER wykonuje prawo pierwokupu w terminie dwóch miesięcy od otrzymania zawiadomienia o zawartej umowie sprzedaży, przy czym zawiadomienie o zawartej umowie powinno być dokonane przez notariusza lub nabywcę nieruchomości<sup>155</sup>. Powyższego terminu na wykonanie prawa pierwokupu nie można skrócić<sup>156</sup>. Zawiadomienie SAFER o przysługującym mu prawie pierwokupu powinno zawierać informacje o charakterze nieruchomości, jej powierzchni, położeniu, klasyfikacji nieruchomości w dokumencie urbanistycznym<sup>157</sup>. Tak określony termin wzmacnia ochronę interesów państwa w obrocie nieruchomościami, gdyż daje SAFER dłuższy czas na podjęcie decyzji o nabyciu danej nieruchomości oraz powoduje stan „zawieszenia” pomiędzy sprzedawcą a nabywcą nieruchomości, ponieważ skutki prawne zawarte w umowie nie wystąpią do czasu podjęcia decyzji przez SAFER o nabyciu nieruchomości.

Po omówieniu pozycji SAFER w obrocie prawnym, należy przedstawić przedmiot ochrony interesów państwa w obrocie nieruchomościami. Środkiem służącym ochronie

---

<sup>151</sup> D. Krajewski, *Droit rural...op.cit.*, s. 224.

<sup>152</sup> H. Bosse-Platière, F. Collard, B. Travely, *Code rural et de la pêche maritime*, Paris 2022, s. 138.

<sup>153</sup> M.O. Gain, *Le droit rural, l'exploitant agricole et les terres*, Paris 2017, s. 234.

<sup>154</sup> V. Barabé-Bouchard, M. Hérail, *Droit rural...op.cit.*, s. 184.

<sup>155</sup> *Ibidem*.

<sup>156</sup> D. Krajewski, *Droit rural...op.cit.*, ss. 243.

<sup>157</sup> B. Grimonprez, *Le droit de préemption de la SAFER*, Paris 2016, s. 88.

interesów państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi jest prawo pierwokupu na rzecz SAFER nieruchomości przeznaczonych do użytku rolnego i związanych z nimi ruchomości lub nieużytków rolnych. W prawie francuskim o aktualnym przeznaczeniu nieruchomości przesądza dokument urbanistyczny, z którego wynika, że nieruchomość jest przeznaczona na cele rolne lub leśne<sup>158</sup>. Zgodnie z art. L143-1 *Code rural et de la pêche maritime* prawo pierwokupu na rzecz SAFER obejmuje nieruchomości rolne wraz związanych z nimi ruchomości oraz nieużytki rolne, a także budynki mieszkalne stanowiące część gospodarstwa rolnego. Prawo pierwokupu obejmuje również powyższe nieruchomości, gdy są one wykorzystywane w szeroko pojętym rybołówstwie. Istotnym punktem w ochronie interesów państwa w obrocie nieruchomościami jest możliwość skorzystania z prawa pierwokupu nieruchomości rolnej bez kryterium powierzchniowego, a więc minimalnej powierzchni nieruchomości rolnej, której obrót podlega ograniczeniom<sup>159</sup>. W przypadku sprzedaży nieruchomości o charakterze mieszanym, która częściowo stanowi las, a częściowo nieruchomość rolną podlegającą prawu pierwokupu, w takiej sytuacji, ustawodawca francuski umożliwia wykonanie prawa pierwokupu w stosunku do całej nieruchomości<sup>160</sup>. Powyższe rozwiązanie prawne wzmacnia ochronę interesów państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi. Zakres prawa pierwokupu na rzecz SAFER obejmuje również możliwość nabycia budynków mieszkalnych będących częścią gospodarstwa rolnego, jak również możliwość nabycia mienia ruchomego w postaci inwentarza<sup>161</sup>. Objęcie prawem pierwokupu budynków znajdujących się na terenie gospodarstwa rolnego ma na celu uniknięcie likwidacji działalności rolniczej<sup>162</sup>. Jest to o tyle istotne, ponieważ budynki mieszkalne stanowią część całości jaką jest gospodarstwo rolne i ich istnienie jest niezbędne, by można w pełni mówić o funkcjonowaniu gospodarstwa rolnego. Z tego względu uzasadnione jest rozciągnięcie prawa pierwokupu na budynki mieszkalne. Wskazane wyżej przypadki ustawowego prawa pierwokupu na rzecz SAFER wskazują, iż interes państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi jest bardzo szeroko ujęty, na co wskazuje bardzo szeroki przedmiot ochrony.

Warte podkreślenia jest to, iż ustawowe prawo pierwokupu na rzecz SAFER nie obowiązuje w jednakowym zakresie na obszarze całego państwa, ale funkcjonuje szereg przepisów wykonawczych regulujących zasady wykonywania tego prawa na danym

---

<sup>158</sup> *Ibidem*, s. 34.

<sup>159</sup> M.O. Gain, *Le droit...op.cit.*, s. 233.

<sup>160</sup> Tak H. Bosse-Platière, F. Collard, B. Traveley, *Code rural...op.cit.*, s. 162.

<sup>161</sup> D. Krajewski, *Droit rural...op.cit.*, s. 239.

<sup>162</sup> B. Grimonprez, *Le droit...op.cit.*, s. 34

obszarze państwa<sup>163</sup>. W tym zakresie SAFER pełni aktywną rolę w procesie prowadzenia polityki rolnej państwa, bowiem występuje on z wnioskiem do właściwego organu administracyjnego wskazując obszary, na których wprowadzenie ograniczeń w obrocie uznaje za niezbędne<sup>164</sup>. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwala uwzględnić specyfikę poszczególnych regionów w zakresie struktury gospodarstw rolnych i obrotu nieruchomościami rolnymi. W rezultacie takie narzędzie umożliwia prowadzenie spójnej polityki rolnej przez państwo, by w pełni urzeczywistnić cele skorzystania z prawa pierwokupu określone w art. L.143-2 *Code rural et de la pêche maritime*.

W prawie francuskim jest możliwe skorzystanie z prawa pierwokupu w przypadku zawarcia innych umów niż umowa sprzedaży. Rozwiązanie to sprawia, że interesy państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi są bardzo szeroko chronione. Wspomniane rozszerzenie ustawowego prawa pierwokupu obejmuje również nieodpłatne czynności *inter vivos*. Prawo pierwokupu SAFER w odniesieniu do umowy darowizny nie może być wykonywane z dowolnego powodu, a musi wskazywać cel wykonania prawa pierwokupu<sup>165</sup>. Spod ograniczeń wyłączone jest nabycie między wstępnymi i zstępnymi; między małżonkami lub partnerami cywilnymi; między osobą a zstępnymi jej małżonka lub partnera cywilnego.

Ochrona interesów państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi we Francji ulega ograniczeniom z uwagi na inne czynniki. Zgodnie z art. L143-4 *Code rural et de la pêche maritime* prawo pierwokupu zostaje wyłączone między innymi, gdy: nieruchomość jest zbywana w zamian za dożywotnią rentę; nieruchomość jest nabywana przez współspadkobierców do czwartego stopnia włącznie; nieruchomość jest nabywana w celu działalności wydobywczej; przedmiotem obrotu jest nieruchomość stanowiąca las lub przeznaczona na cele leśne z wyjątkami określonymi w ustawie; nieruchomość stanowi lub jest nabywana w celu utworzenia ogródków działkowych o powierzchni do 1500 metrów kwadratowych. Ustawodawca dostrzega większe znaczenie potrzeb mieszkaniowych, bowiem wyłącza ochronę interesów państwa, gdy nieruchomość jest przeznaczona pod budownictwo wielomieszkaniowe, przy czym ustawa co do zasady wyłącza cały obszar nieruchomości spod ograniczeń, chyba że powierzchnia nieruchomości nie zostanie w całości przeznaczona na cele mieszkalne<sup>166</sup>. Natomiast w odniesieniu do nieruchomości

---

<sup>163</sup> H. Bosse-Platière, F. Collard, B. Traveley, *Code rural...op.cit.*, s. 177-179.

<sup>164</sup> D. Krajewski, *Droit rural...op.cit.*, s. 231.

<sup>165</sup> B. Grimonprez, *Le droit...op.cit.*, s. 19.

<sup>166</sup> H. Bosse-Platière, F. Collard, B. Traveley, *Code rural...op.cit.*, s. 163.

wykorzystywanych pod budowę domu jednorodzinnego, warunkiem wyłączenia nieruchomości spod ograniczeń jest jej powierzchnia poniżej 2500 metrów kwadratowych<sup>167</sup>. Wyłączenie, o którym mowa powyżej może być zastosowane, gdy nabywca nieruchomości zobowiąże się do wykorzystania nieruchomości na cele budowlane w terminie trzech lat, zaś niewywiązanie się z tego obowiązku daje SAFER kompetencję do żądania unieważnienia zawartej umowy sprzedaży z wyłączeniem prawa pierwokupu<sup>168</sup>. Powyższy katalog wyłączeń ochrony interesów państwa oraz możliwość kwestionowania przez SAFER danych wyłączeń tej ochrony wskazuje, iż ustawodawca francuski zapobiega podejmowaniu działań zmierzających do pominięcia praw państwa w obrocie nieruchomościami.

W prawie francuskim wymagane jest określenie celu wykonania ustawowego prawa pierwokupu, co ma zapobiec bezcelowemu wykupowi nieruchomości rolnych. Dopuszczalne jest nabycie prawa własności nieruchomości rolnej, jeżeli zapobiega to między innymi spekulacji w obrocie nieruchomościami lub wykorzystaniu nieruchomości na cele nierolne; zmierza do ochrony środowiska; bądź umożliwia konsolidację gospodarstw rolnych w celu umożliwienia osiągnięcia ich opłacalności. Warto wskazać, iż cele nabycia, o których mowa powyżej mają zamknięty charakter<sup>169</sup>. Określenie celu nabycia nieruchomości w drodze wykonania prawa pierwokupu jest obligatoryjne pod rygorem nieważności takiego oświadczenia. Oznaczenie celu nabycia nieruchomości przez SAFER musi być opisane szczegółowo i jednoznacznie oraz uzasadnione, gdyż podlega on weryfikacji pod kątem zasadności takiego nabycia<sup>170</sup>. Z tego powodu uzasadnienie nabycia nieruchomości musi opierać się na konkretnych elementach i może polegać *in abstracto* na wymienieniu poszczególnego punktu ustawy<sup>171</sup>. Obligatoryjność oznaczenia celu nabycia przy wykonaniu ustawowego prawa pierwokupu służy uniemożliwieniu wykorzystywania przez SAFER dominującej pozycji w obrocie prawnym, co wzmacnia zaufanie obywateli do państwa. Kolejnym skutkiem oznaczenia celu nabycia jest możliwość sprawowania kontroli działalności SAFER ze strony obywateli pod kątem realizacji ustawowych zadań.

Prawo dopuszcza wykonanie prawa pierwokupu jedynie do części nieruchomości, gdy ustawowe warunki spełnia tylko część nieruchomości. Uprawnienia właściciela

---

<sup>167</sup> *Ibidem*.

<sup>168</sup> B. Grimonprez, *Le droit...op.cit.*, s. 46

<sup>169</sup> H. Bosse-Platière, F. Collard, B. Traveley, *Code rural...op.cit.*, s. 147.

<sup>170</sup> I. Couturier, E. Dejean, *Code rural et de la pêche maritime - Code forestier 2022, annoté et commenté*, Paris 2022, s. 119-120.

<sup>171</sup> H. Bosse-Platière, F. Collard, B. Traveley, *Code rural...op.cit.*, s. 150.

nieruchomości obejmują zgodnie z art. L143-7 *Code rural et de la pêche maritime* możliwość żądania wykupu całej nieruchomości, zaś w przypadku wykonania prawa pierwokupu wyłącznie do części nieruchomości, cena nabycia powinna uwzględniać obniżenie wartości pozostałej części nieruchomości. W przypadku żądania właściciela nieruchomości, SAFER musi zdecydować w terminie miesięcznym o tym czy nabywa całą nieruchomość bądź wykonania prawa pierwokupu odstępuje<sup>172</sup>. Takie rozwiązania wzmacniają interesy właściciela nieruchomości kosztem interesów państwa, które z konieczności zmuszone jest do zapewnienia większych środków finansowych na skutecznego prowadzenie polityki rolnej.

Problematykę ochrony interesów państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi uzupełnia mechanizm modyfikacji ceny sprzedaży, gdy odbiega ona od wartości rynkowej. Wspomniana modyfikacja ceny sprzedaży obejmuje odbieganie jej od cen stosowanych w danym regionie za nieruchomości o podobnej charakterystyce. Uprawnienia SAFER mieszczą w sobie możliwość zakwestionowania ceny sprzedaży i możliwość złożenia wniosku o ustalenie ceny sprzedaży przez właściwy sąd. Możliwość kwestionowania ceny sprzedaży oraz jej modyfikacji jest mechanizmem antyspekulacyjnym zapobiegającym nadmiernemu zawyżaniu wartości nieruchomości rolnych<sup>173</sup>. Przesłanka wygórowania ceny sprzedaży nie została wprost określona w przepisach prawnych. Przepisy prawne nie nakładają na SAFER obowiązku sprecyzowania ceny rynkowej przy ocenie, że cena określona w umowie sprzedaży odbiega od wartości rynkowej<sup>174</sup>. W takim układzie SAFER może dowolnie uznać, iż cena sprzedaży odbiega od cen rynkowych i żądać jej ustalenia każdorazowo przez sąd. Różnica między rozwiązaniami przyjętymi w prawie niemieckim dotyczy możliwości odstąpienia od umowy sprzedawcy nieruchomości, jeżeli ten nie zaakceptuje ceny zaakceptowanej przez SAFER. Sprzedawca może: przyjąć cenę ustaloną przez SAFER, wycofać nieruchomość ze sprzedaży lub złożyć wniosek do sądu o ustalenie ceny sprzedaży nieruchomości rolnej<sup>175</sup>. W związku z tym ochrona interesów państwa ulega osłabieniu, bowiem państwo nie nabywa nieruchomości, a jedynie składa ofertę, która może zostać przyjęta lub odrzucona poprzez wycofanie nieruchomości ze sprzedaży.

---

<sup>172</sup> D. Krajewski, *Droit rural...op.cit.*, s. 246.

<sup>173</sup> I. Couturier, E. Dejean, *Code rural...op.cit.*, s. 134.

<sup>174</sup> B. Grimonprez, *Le droit...op.cit.*, s. 114.

<sup>175</sup> H. Bosse-Platière, F. Collard, B. Travelet, *Code rural...op.cit.*, s. 197.



Rozwiązaniem prawnym osłabiającym ochronę interesów państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi jest możliwość zawieszenia przez ministra rolnictwa prawa pierwokupu SAFER na okres maksymalnie trzyletni w sytuacji nieprzestrzegania przez SAFER przepisów *Code rural et de la pêche maritime*. Środek ten zapobiega nadużyciu przez SAFER dominującej pozycji w obrocie prawnym, co wpływa na wzrost zaufania uczestników obrotu prawnego do państwa. Wskazany mechanizm nie występuje zarówno w prawie niemieckim, jak i w prawie polskim. Naruszenie przepisów obejmuje skorzystanie z prawa pierwokupu przez nieokreślenie celu nabycia nieruchomości lub cel nabycia tej nieruchomości jest niezgodny z rzeczywistością. Skorzystanie z prawa pierwokupu w sposób sprzeczny z przepisami skutkuje nieważnością takiego nabycia oraz rodzi obowiązek odszkodowawczy ze strony SAFER za poniesioną szkodę przez niewłaściwe skorzystanie z prawa pierwokupu.

Reasumując, analiza instytucji ustawowego prawa pierwokupu w prawie francuskim prowadzi do wniosku, iż instytucja ta jest odmiennie uregulowana niż w przypadku prawa niemieckiego. Po pierwsze należy wskazać na przedmiot prawa pierwokupu, który w prawie francuskim nie obejmuje możliwości nabycia każdej nieruchomości spełniającej określone cechy, a jedynie nieruchomości położone na wyznaczonym obszarze. Pozwala to prowadzić spójną politykę w zakresie ochrony interesów państwa w obrocie nieruchomościami. Po drugie, cechą odróżniającą prawo francuskie od regulacji niemieckich oraz polskich jest rozszerzenie stosowania instytucji ustawowego prawa pierwokupu, bowiem stosuje się je również w przypadku zawarcia innych umów niż umowa sprzedaży.

W prawie francuskim przedmiot ochrony interesów państwa w obrocie nieruchomościami, podobnie jak w prawie niemieckim, obejmuje nieruchomości wykorzystywane do zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Dotyczy to nieruchomości przeznaczonych do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych; nieruchomości, w skład których wchodzi woda; nieruchomości o dużych walorach przyrodniczych oraz nieruchomości rolnych. Prawo francuskie na wzór regulacji niemieckich charakteryzuje obligatoryjność określenia celu na jaki nabywana jest nieruchomość w wyniku wykonania prawa pierwokupu.

#### 4. Włochy

Rozważania prawa obcego w ramach niniejszego rozdziału uzupełniać będzie analiza prawa włoskiego z perspektywy ochrony interesów państwa w obrocie nieruchomościami. Omówienie prawa włoskiego nastąpi w kontekście instytucji ustawowego prawa pierwokupu jako głównej instytucji służącej ochronie interesów państwa w obrocie nieruchomościami. W związku z tym na szczególną uwagę zasługuje „sąsiedzkie prawo pierwokupu”, które umożliwia nabycie nieruchomości w drodze wykonania prawa pierwokupu przez właścicieli nieruchomości sąsiednich. Jest to instytucja, która nie występuje powszechnie w ustawodawstwach państw zachodnich<sup>176</sup>. Instytucja ta w pośredni sposób zabezpiecza interesy państwa w obrocie nieruchomościami, bowiem umożliwia nabycie nieruchomości przez właścicieli sąsiednich nieruchomości rolnych będących jednocześnie rolnikami, którzy gwarantują wykorzystanie danej nieruchomości na cele rolnicze. Ponadto ustawodawca polski w pracach nad u.k.u.r. rozważał wprowadzenie do polskiego porządku prawnego tej instytucji jako narzędzia regulującego obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce. Omówienie powyższej instytucji zasługuje na uwagę również ze względu na występujące w doktrynie polskiej głosy opowiadające się za możliwością wprowadzenia do polskiego porządku prawnego sąsiedzkiego prawa pierwokupu typowego do ustawodawstwa włoskiego<sup>177</sup>.

Instytucja „sąsiedzkiego prawa pierwokupu” w prawie włoskim została uregulowana ustawą numer 590 z dnia 26 maja 1965 roku<sup>178</sup> oraz ustawą numer 817 z dnia 14 sierpnia 1971 roku<sup>179</sup>.

Wprowadzenie tej instytucji służy zapewnieniu możliwości nabycia nieruchomości rolne przez właściciela nieruchomości sąsiedniej poprzez unifikację gruntów rolnych w celu racjonalnego wykorzystania nieruchomości rolnych<sup>180</sup>. Warunkiem stosowania tejże instytucji jest nie tylko posiadanie przez nabywcę uprawnień rolniczych, ale musi być również spełniony warunek związania z nieruchomością podlegającą ograniczeniom w

---

<sup>176</sup> Zob. szerzej P. Blajer, *Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemonium?*, PPR 2015, nr 2, s. 46 i n.

<sup>177</sup> Tak P. Blajer, *Rozważania nad kształtem ustawowego pierwokupu rolnego w ustawodawstwie polskim na tle wybranych regulacji europejskich (studium prawno-porównawcze)* [w:] *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, red. E. Kremer, red. Z. Truszkiewicz, Kraków 2009, s. 55.

<sup>178</sup> LEGGE 26 maggio 1965, n. 590 Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice.

<sup>179</sup> LEGGE 14 agosto 1971, n. 817 Disposizioni per il rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo della proprietà coltivatrice).

<sup>180</sup> L. Garbagnati, *La prelazione nell'acquisto e nell'affitto dei fondi rustici: aspetti pratici*, “Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e Dell’Ambiente” 2016, nr 1, s. 2.

obrocie (jako właściciel nieruchomości sąsiedniej). Pierwokup służy również poszerzeniu zakresu działalności prowadzonej przez rolnika na danym obszarze przez możliwość nabycia nieruchomości rolnej<sup>181</sup>. Podkreśla się również, iż celem niniejszego pierwokupu jest także ochrona interesu ogólnego<sup>182</sup>. Wskazuje się również, iż ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi sprzyjają nabywaniu ich przez podmioty krajowe, chroniąc w ten sposób nieruchomości rolne we Włoszech przed zagranicznymi nabywcami<sup>183</sup>. W rezultacie prawo pierwokupu służy zagwarantowaniu rolniczego wykorzystania danej nieruchomości przez wykwalifikowane osoby. Ustawodawca włoski odmiennie niż ustawodawca francuski reguluje obrót nieruchomościami rolnymi, bowiem nie angażuje bezpośrednio instytucji państwowych w obrót nieruchomościami na wzór *SAFER*.

Jak wynika z art. 7 pkt 2) ustawy numer 817, uprawnionym z tytułu prawa pierwokupu jest bezpośredni właściciel nieruchomości graniczącej ze sprzedawaną nieruchomością, będący jednocześnie rolnikiem, o ile na zbywanej nieruchomości nie przysługuje prawo pierwokupu innym podmiotom, na przykład dzierżawcy danej nieruchomości. Wątpliwości może budzić ustalenie przesłanki bezpośredniego sąsiedztwa, gdyż jest ona niedookreślona. Wskazuje się jednak, iż w prawie włoskim warunek sąsiedniej nieruchomości jest spełniony nie tylko w przypadku bezpośredniego (fizycznego) sąsiedztwa zbywanej nieruchomości z nieruchomością sąsiednią, ale również w sytuacji, gdy spełnione zostaje kryterium funkcjonalne<sup>184</sup>. Kryterium funkcjonalne dotyczy objęcia prawem pierwokupu również nieruchomości niesąsiadujących bezpośrednio ze zbywaną nieruchomością, a oddzielonych na przykład drogą lub zbiornikiem wodnym<sup>185</sup>. Przyjęcie kryterium funkcjonalnego przy ocenie przesłanki bezpośredniego sąsiedztwa jest słusznym rozwiązaniem, bowiem ma na uwadze specyfikę uwarunkowań naturalnych danych nieruchomości. Wspomniane kryterium funkcjonalne przy ustaleniu bezpośredniego sąsiedztwa służy uwzględnieniu czynników, na których wystąpienie właściciel nieruchomości sąsiedniej nie ma wpływu. Ścisłe rozumienie przesłanki bezpośredniego sąsiedztwa nieruchomości graniczącej ze zbywaną nieruchomością skutkowałoby zawężeniem zakresu prawa pierwokupu, co

---

<sup>181</sup> M. Mauro, *Prelazione agraria e vicende societarie*, "AESTIMUM" 2017, nr 71, s. 263.

<sup>182</sup> A. La Spina, *Prelazione ereditaria e retratto successorio tra funzione riaggregativa di assetti proprietari e disponibilità dei diritti*, "juscivile" 2020, nr 6, s. 1474.

<sup>183</sup> F. Szilva-Orosz, *The Conditions for Carrying out Agricultural Activities in the Operation of Social Farm - A Comparative Legal Analysis of the Issue of Agricultural Land Ownership and Land Use*, „Journal of Agricultural and Environmental Law” 2022, issue 33, s. 125.

<sup>184</sup> Zob szerzej L. Melissari, *Il presupposto oggettivo della prelazione agraria: delimitazione del concetto di "fondo confinante"*, "Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e Dell' Ambiente" 2020, nr 3, s. 6.

<sup>185</sup> *Ibidem*, s. 7.

uniemożliwiłoby realizację ustawowych celów. W związku z tym prawo włoskie określa bardzo szeroko warunek bezpośredniego sąsiedztwa ze zbywaną nieruchomością, co w istotny sposób wpływa na zakres przedmiotowy instytucji ustawowego prawa pierwokupu.

W dalszej części należy dokonać analizy przedmiotu wspomnianego wyżej „sąsiedzkiego prawa pierwokupu”. Przedmiot prawa pierwokupu jest określony szeroko i obejmuje nie tylko grunty rolne, ale także budynki, które są wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej, przy czym ustawodawca nie wprowadza kryterium minimalnej powierzchni nieruchomości podlegającej prawu pierwokupu<sup>186</sup>. Ustawodawca określa w sposób ogólny przedmiot prawa pierwokupu jako nieruchomość przeznaczoną pod uprawę rolną<sup>187</sup>. Przy ocenie przesłanki uprawy rolnej pomocny może być art. 2135 włoskiego kodeksu cywilnego<sup>188</sup>, z którego brzmienia wynika, że przez uprawę roli rozumie się działalność skierowaną na wykorzystywanie ziemi w celu uzyskania cyklu biologicznego o charakterze roślinnym lub zwierzęcym. Z powyższego wynika, że nieruchomość podlegająca prawu pierwokupu musi być wykorzystywana do działalności wytwórczej w rolnictwie. W związku z tym prawo pierwokupu nie przysługuje, jeżeli nieruchomość nie jest przedmiotem działalności rolniczej lub nieruchomość sąsiednia względem sprzedawanej nieruchomości jest wyłącznie zalesiona lub nieruchomość ta nie jest związana z działalnością rolniczą<sup>189</sup>. Prawo włoskie umożliwia wykonanie prawa pierwokupu wyłącznie do części nieruchomości, która jest wykorzystywana do wspomnianej działalności wytwórczej w rolnictwie. Ustawodawca włoski restrykcyjnie określa prawo pierwokupu na rzecz właściciela nieruchomości graniczącej z nieruchomością. Ustawodawca włoski odmiennie niż w przypadku innych państw europejskich definiuje nieruchomość rolną, bowiem dla zastosowania ustawowego prawa pierwokupu wymaga spełnienia rzeczywistego wykorzystania zbywanej nieruchomości na cele rolne, a nie jedynie potencjalnego. Przyjęcie szerokiej definicji nieruchomości rolnej do zastosowania prawa pierwokupu uniemożliwiłoby realizację ustawowych celów wprowadzenia instytucji „sąsiedzkiego prawa pierwokupu”. Konsekwencją takiego stanowiska jest wykluczenie stosowania powyższej instytucji, gdy właściciel nieruchomości sąsiedniej względem zbywanej nieruchomości nie wykorzystuje nieruchomości na cele rolne.

---

<sup>186</sup> L. Garbagnati, *La prelazione nell'acquisto...op.cit.*, s. 5.

<sup>187</sup> G. Casarotto, *La prelazione agraria* [w:] *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, red. L. Costato, red. E. Rook Basile, red. A. Germanò, Torino 2011, s. 496.

<sup>188</sup> *REGIO DECRETO 16 marzo 1942, n. 262 Approvazione del testo del Codice civile.*

<sup>189</sup> G. Casarotto, *La prelazione agraria...op.cit.*, s. 496.

Zgodnie z art. 8 ustawy numer 590 właściciel sprzedawanej nieruchomości ma obowiązek zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu wraz z podaniem ceny tej nieruchomości, a następnie uprawniony może skorzystać z prawa pierwokupu w terminie trzydziestu dni od chwili zawiadomienia. Wspomniane zawiadomienie uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu zawiera przesłanie zawartej umowy sprzedaży oraz wezwanie do skorzystania z tego prawa<sup>190</sup>. Właściciel nieruchomości, któremu przysługuje prawo pierwokupu nie może zrzec się przysługującego mu tego prawa w stosunku do nieruchomości podlegającej ograniczeniom w obrocie, a jedynie może odmówić wykonania przysługującego mu prawa pierwokupu<sup>191</sup>. Prawodawstwo włoskie określa krótszy termin na wykonanie prawa pierwokupu względem regulacji niemieckich lub francuskich, gdzie funkcjonuje termin dwumiesięczny na wykonanie prawa pierwokupu. Rozwiązanie to jest zbieżne z regulacjami polskimi, gdzie obowiązuje tożsamy termin na wykonanie prawa pierwokupu. Jest to istotne o tyle, że stan niepewności związany z wykonaniem lub niewykonaniem prawa pierwokupu jest znacznie krótszy, co zwiększa bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami.

Prawo pierwokupu może zostać wykonane poprzez przyjęcie oferty od sprzedawcy nieruchomości w formie pisemnej i bezwarunkową akceptację warunków umowy<sup>192</sup>. Brak zawiadomienia uprawnionego nie pociąga jednak za sobą sankcji nieważności umowy sprzedaży nieruchomości jak ma to miejsce w prawie niemieckim i francuskim, ale umożliwia wykupienie takiej nieruchomości przez osobę uprawnioną z prawa pierwokupu. Osoba uprawniona ma możliwość skorzystania z „prawa wykupu” w ciągu roku od dnia zawarcia umowy sprzedaży, gdy nie dokonano zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu lub cena sprzedaży zawarta w zawiadomieniu odbiega od ceny rzeczywiście uzgodnionej z nabywcą nieruchomości. Swoiste „prawo wykupu” nieruchomości jakie przysługuje uprawnionemu z prawa pierwokupu wzmacnia znacząco ochronę właściciela nieruchomości sąsiedniej. W ten sposób możliwe staje się pełna realizacja celów instytucji „sąsiedzkiego prawa pierwokupu”. Przyjęcie sankcji nieważności czynności prawnej na wzór prawa francuskiego byłoby zbyt daleko idącym następstwem, zważywszy na fakt, iż ustawodawca włoski przewidział dodatkowe

---

<sup>190</sup> G. Casarotto, *Persistenti incertezze e pervicaci fallacie in tema di prelazione reale* [w:] *Studia in onore di Giorgio Cian*, red. G. De Cristofaro, red. M.V. De Giorgi, red. S. Delle Monache, Milano 2010, s. 441-442.

<sup>191</sup> Zob. szerzej M. Comporti, *Riflessioni sulla rinuncia alla prelazione agraria*, „Il foro Italiano” 1998, vol. 121, s. 214.

<sup>192</sup> L. Garbagnati, *La prelazione nell'acquisto...op.cit.*, s. 6-7.

narzędzie prawne umożliwiające nabycie nieruchomości rolnej przez właściciela nieruchomości sąsiedniej.

Warto wskazać, iż na tle stosowanie instytucji ustawowego prawa pierwokupu powstaje problem pierwszeństwa w wykonaniu tego prawa, gdy prawo pierwokupu przysługuje kilku właścicielom nieruchomości sąsiednich. W takiej sytuacji, gdy z tytułu prawa pierwokupu uprawnionych jest kilku właścicieli nieruchomości graniczących z sprzedawaną nieruchomością, to prawo pierwokupu przysługuje kilka uprawnionym<sup>193</sup>. W powyższej sytuacji prawo pierwokupu może wykonać tylko jeden podmiot, zaś w przypadku skorzystania z prawa pierwokupu przez kilku właścicieli, spór rozstrzyga sąd, przyznając pierwszeństwo jednemu z nich, który daje większą gwarancję rolniczego wykorzystania danej nieruchomości<sup>194</sup>. Niestety przepisy prawa nie zawierają zasad oceny przesłanki gwarancji rolniczego wykorzystania danej nieruchomości. W związku z tym istnieje możliwość swobodnej oceny tej przesłanki przez sąd. W ten sposób państwo włoskie nie prowadzi aktywnej polityki rolnej poprzez nabywanie nieruchomości rolnych, a zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe kraju poprzez umożliwienie nabycia nieruchomości rolnej przez osoby posiadające niezbędne kwalifikacje.

Podsumowując dotychczasowe rozważania poświęcone instytucji ustawowego prawa pierwokupu na rzecz właściciela nieruchomości sąsiednich, należy stwierdzić, iż ustawodawca włoski nie koncentruje się na bezpośrednim zabezpieczeniu interesów państwa, poprzez zapewnienie możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez państwo. Nadrzędnym celem ustawodawcy stało się zatem zapewnienie rolniczego przeznaczenia nieruchomości rolnych przez osoby posiadające uprawnienia rolnicze. W ten sposób możliwa jest koncentracja nieruchomości w rękach jednej osoby, co w dłuższej perspektywie umożliwia większą konkurencyjność takich gospodarstw rolnych. W tym zakresie włoskie regulacje obrotu nieruchomościami rolnymi odróżniają się na tle innych państw europejskich, jak również zmniejsza formalizm w obrocie nieruchomościami rolnymi we Włoszech. Dokonana analiza wykazała, iż przyznanie prawa pierwokupu właścicielom nieruchomości sąsiednich w pełni realizuje ustawowe cele, by nieruchomości rolne były wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem.

---

<sup>193</sup> Tak Cass. civ., Sez. III, Ordinanza, 16/03/2021, n. 72921.

<sup>194</sup> *Ibidem*.

## 5. Podsumowanie analizy prawno-porównawczej

Przeprowadzona powyżej analiza prawno-porównawcza prowadzi do wniosku, że wykorzystanie instytucji ustawowego prawa pierwokupu w obrocie nieruchomościami jest charakterystyczne dla wielu porządków prawnych wybranych krajów europejskich. Szerokie zastosowanie tej instytucji wynika z możliwości ograniczenia nabycia nieruchomości przez poszczególne podmioty, jeżeli jest to niezbędne do realizacji zadań państwa w zakresie potrzeb mieszkaniowych lub ochrony środowiska, które można zakwalifikować jako interes publiczny<sup>195</sup>. Dokonana analiza komparatystyczna pozwala wysunąć wniosek, iż na tle uregulowań prawa obcego, instytucja ustawowego prawa pierwokupu w prawie polskim zapewnia szerszą ochronę interesów Skarbu Państwa.

Z dotychczasowych rozważań wynika, iż w ustawodawstwach wybranych państw europejskich ustawowe prawo pierwokupu jest główną instytucją służącą ochronie interesów państwa w obrocie nieruchomościami. Uregulowana w polskim prawie instytucja ustawowego prawa pierwokupu zawiera istotne różnice względem analizowanych porządków prawnych wybranych krajów europejskich.

Pierwszą najistotniejszą różnicą wyróżniającą obce porządki prawnego od prawa polskiego jest konieczność określenia celu nabycia nieruchomości w wyniku wykonania prawa pierwokupu, z wyjątkiem prawa włoskiego. W niektórych przypadkach wykonanie tego prawa może wymagać wykazania interesu publicznego, jak ma to w miejsce w prawie niemieckim. W polskim prawie nie jest wymagane zarówno podanie celu nabycia nieruchomości w wykonaniu ustawowego prawa pierwokupu, jak i wykazania interesu publicznego. Powyższe rozwiązania wzmacniają ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami, gdyż nie obliguje Skarbu Państwa do określonego przeznaczenia danej nieruchomości. Natomiast prawo francuskie w odróżnieniu od prawa reguluje możliwość wykonania prawa pierwokupu również w przypadku zawarcia innej umowy niż umowa sprzedaży, co znacząco rozszerza ochronę interesów państwa w obrocie nieruchomościami na tle prawa polskiego.

Kolejną różnicą jest określenie dłuższego terminu na wykonanie ustawowego prawa pierwokupu, który w ustawodawstwach obcych, z wyjątkiem prawa włoskiego wynosi co do zasady dwa miesiące od dnia zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu. Rozwiązanie to znacząco wzmacnia ochronę

---

<sup>195</sup> J. F. Struillou, *Le droit de préemption et les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme*, "Urbanisme et droits fondamentaux" 2016, nr 14, s. 60 i 70.

interesów państwa na tle polskiego systemu prawnego. W takiej sytuacji obrót nieruchomościami ulega dłuższemu „zawieszeniu”, gdyż strony zmuszone są do dłuższego oczekiwania na podjęcie decyzji uprawnionego podmiotu o nabyciu nieruchomości.

Prawo włoskie reguluje instytucję nieznaną polskiemu prawu jaką jest instytucja sąsiedzkiego prawa pierwokupu, polegającego na możliwości nabycia nieruchomości rolnej przez właściciela nieruchomości sąsiedniej względem zbywanej nieruchomości. Tak uregulowana instytucja powoduje, że ustawodawca włoski odmiennie reguluje zasady obrotu nieruchomościami rolnymi niż w prawie polskim. W prawie polskim funkcjonuje KOWR jako agencja wykonawcza, realizująca zadania państwa w obszarze rolnictwa poprzez możliwość nabycia nieruchomości w drodze wykonania ustawowego prawa pierwokupu. Zatem zasadnicza różnica obejmuje aktywniejszą rolę państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi w prawie polskim na tle prawa włoskiego.

Omówione regulacje prawa pierwokupu w wybranych krajach europejskich zawierają także zbieżne z regulacje z prawem polskim. Należy zaliczyć do nich możliwość modyfikacji ceny sprzedaży, gdy odbiega ona od ceny rynkowej, co jest uregulowane także w prawie niemieckim i francuskim. Ponadto przedmiot ochrony interesów państwa w wybranych państwach europejskich jest zbieżny w stosunku do prawa polskiego i obejmuje nieruchomości o szczególnym znaczeniu dla potrzeb społeczeństwa. Ograniczenia w obrocie nieruchomościami dotyczą: nieruchomości rolnych; nieruchomości, w skład których wchodzi woda; nieruchomości przeznaczone do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz nieruchomości cechujące się walorami przyrodniczymi.



## **Rozdział III. Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej w ujęciu historycznym**

### **1. Zagadnienia wstępne**

Problematyka związana z ochroną interesów Skarbu Państwa stała się doniosła od czasów odzyskania niepodległości przez Polskę w 1918 roku oraz w okresie formowania się ustroju socjalistycznego. Kształtowanie się poczucia przynależności do danego narodu, wzrost znaczenia państwa w całym systemie prawnym przyczyniły się do konieczności uregulowania pozycji Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych. Ścierające się w różnych okresach koncepcje prawa własności połączone z działaniem instytucji prawnych służących ochronie interesów Skarbu Państwa doprowadziły do wykształcenia się odmiennych modeli ochrony Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Pierwszy z nich występował w okresie dwudziestolecia międzywojennego, natomiast drugi z nich był charakterystyczny dla ustroju socjalistycznego. Kształtujące się we wskazanych wyżej okresach modele ochrony interesów Skarbu Państwa, miały wpływ na obecnie obowiązujące regulacje prawne.

Zasadnicza różnica w ochronie państwa polegała na operowaniu środkami ochrony z różną intensywnością w zależności od okresu, w którym funkcjonowała dana instytucja prawna. Od okresu dwudziestolecia międzywojennego do chwili obecnej ustawodawca wykorzystuje tożsame narzędzia ochrony, lecz przewartościował poszczególne instytucje, nadając im odmienną funkcję. Zrozumienie czynników pozaprawnych warunkujących przyjęcie danego modelu ochrony Skarbu Państwa takich jak stosunki społeczne, gospodarcze i polityczne sprawia, że możliwe jest dokonanie kompleksowej oceny istoty obowiązywania określonego modelu ochrony w danej rzeczywistości.

Analiza powyższych modeli ochrony interesów Skarbu Państwa będzie służyć wyeksponowaniu ich cech wspólnych oraz podkreśleniu różnic w celu stworzenia optymalnego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa, który z jednej strony nie ingerowałby w nadmierny sposób w obrót nieruchomościami, z drugiej strony zapewniałby dostateczne zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa. Należy przyjąć, że kształt poszczególnego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa był determinowany w głównej mierze przez czynniki polityczne.

## **2. Dwudziestolecie międzywojenne**

### **2.1. Zagadnienia wstępne**

Po odzyskaniu niepodległości przez Polskę oprócz dyskusji nad kształtem przepisów prawnych, pojawiła się kwestia umiejscowienia pozycji państwa i jego roli w całym systemie prawnym, również w obrocie nieruchomościami. Czynniki pozaprawne rozpatrywane łącznie w postaci konfliktów zbrojnych, względów gospodarczych i nastrojów społecznych sprawiły, że szczególną ochroną objęto nieruchomości rolne oraz poddano kontroli nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców, w mniejszym zaś stopniu pozostałe nieruchomości.

Okres dwudziestolecia międzywojennego cechował się wzmożeniem nastrojów nacjonalistycznych, ksenofobicznych, co wynikało z ciągłych konfliktów zbrojnych (między innymi powstań śląskich, „buntu Żeligowskiego” i wojny polsko-bolszewickiej), kryzysów gospodarczych (wojny celnej między Polską a Niemcami oraz „Wielkiego Kryzysu”). Gospodarka nowopowstałego państwa opierała się zwłaszcza na rolnictwie i dużych gospodarstwach folwarcznych. Konieczność dokonania reformy rolnej, obawa przed wykupywaniem nieruchomości przez bogatych cudzoziemców, a także konieczność szybkiej odbudowy infrastruktury publicznej sprawiły, że ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie ograniczeń w obrocie nieruchomościami poprzez szerokie korzystanie z następujących instytucji prawnych: zezwolenia na nabycie nieruchomości (w tym zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców), ustawowego prawa wykupu, prawa wywłaszczenia oraz w mniejszym stopniu ustawowego prawa pierwokupu. Spośród powyższych instytucji szczególne znaczenie zyskało zezwolenie na nabycie nieruchomości, będące jednocześnie podstawowym narzędziem służącym ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomości. Wynikało to w głównej mierze z niskiego poziomu rozwoju państwa oraz związaną z tym niestabilną sytuacją finansową kraju, która uniemożliwiała stosowanie w szerszym zakresie instytucji ustawowego prawa pierwokupu. W związku z tym prawo pierwokupu w okresie dwudziestolecia międzywojennego nie cieszyło się uznaniem ustawodawcy, zaś w szerszym zakresie rozwinęła się instytucja ustawowego prawa wykupu. Umożliwiało ono arbitralne ustalenie ceny wykupu, co doprowadzało do nabywania nieruchomości przez państwo po cenie niższej niż rynkowa. Z drugiej strony dochodziło często do jawnego pokrzywdzenia praw właścicieli nieruchomości.

Wzrastające ubóstwo wśród mieszkańców wsi<sup>196</sup> oraz nacisk ze strony środowisk ludowych<sup>197</sup> pociągnęły za sobą konieczność przeprowadzenia reformy rolnej przez „parcelację” polegającej na podziale większych gospodarstw rolnych i przekazywaniu bądź sprzedawaniu ich innym rolnikom<sup>198</sup>. Wychodziła ona naprzeciw rosnącym nastrojom zaspokojenia potrzeb wynikających z niedoborów ziemi wśród ludności chłopskiej<sup>199</sup>. Konieczność przeprowadzenia reformy rolnej zmusiła ustawodawcę do wdrożenia mechanizmów kontroli obrotu nieruchomościami i w ten sposób zapewnienia pośredniej ochrony interesów Skarbu Państwa.

## **2.2. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami**

### **2.2.1. Wywłaszczenie nieruchomości**

Niezbędna odbudowa nowopowstałego kraju po zniszczeniach wojennych spowodowała obligatoryjność skupienia w rękach państwa ogromnych powierzchni nieruchomości, celem rekonstrukcji i rozbudowy infrastruktury o charakterze użyteczności publicznej (kolejowej, drogowej, lotniczej czy też portowej). W początkowym okresie funkcjonowania odrodzonego państwa, brakowało aktu prawnego o charakterze generalnym, regulującym proces wywłaszczenia nieruchomości. Pierwszym aktem prawnym wprowadzającym zunifikowane zasady i tryb wywłaszczania obowiązujący na obszarze całego państwa było prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym<sup>200</sup>.

Wywłaszczenie dla swej legalności musiało spełniać trzy przesłanki występujące łącznie: dokonanie w wypadkach w ustawie przewidzianych; ze względów wyższej użyteczności oraz za odszkodowaniem<sup>201</sup>. Instytucja wywłaszczenia była narzędziem polegającym na przymusowym pozbawieniu prawa własności. Jednakże zbyt szerokim

---

<sup>196</sup> Zob. szerzej M. Łapa, *Problemy przebudowy strukturalnej rolnictwa polskiego w latach 1926-1930. Program agrarny Witolda Staniewicza*, Acta UL, FH 1999, nr 66, s. 119-120. W dwudziestoleciu międzywojennym występowało zjawisko przeludnienia agrarnego kraju oraz wadliwego systemu rolnego, wynikającego z dużej polaryzacji gospodarstw rolnych.

<sup>197</sup> Zob. szerzej przebieg procesu legislacyjnego oraz poglądy stronnictw ludowych w tej kwestii - H. Cimek, *Walka ludowców o kształt reformy rolnej w Sejmie Ustawodawczym w 1919 r.*, PoliS 2006, nr 3, s. 7. W głównej mierze pojawiały się kontrowersje na tle norm obszarowych wyjętych spod parcelacji.

<sup>198</sup> Zob. Ustawa z dnia 15 lipca 1920 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. 1920 Nr 70, poz. 462); Ustawa z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. 1926 Nr 1, poz. 1);

<sup>199</sup> M. Cepil, T. Figlus, *Procesy parcelacji gruntów folwarcznych i likwidacji serwitutów w okresie międzywojennym na przykładzie wsi Boczki i Rzepiszew*, BSz 2019, t. 19, s. 79-80; Zob. szerzej S. Prutis, *Reformy agrarne w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku*, Stud. Iur. Agr. 2017, t. XV, s. 206.

<sup>200</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym z dnia 24 września 1934 r. (Dz.U. 1934 Nr 86, poz. 776).

<sup>201</sup> P. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013, s. 270.

uprawnieniem państwa, była możliwość korygowania wysokości odszkodowania przez sąd<sup>202</sup>. Warunkiem wywłaszczenia była konstytucyjna przesłanka wyższej użyteczności, rozumiana przez ustawodawcę jako bezpośrednia użyteczność dla społeczeństwa, a także jako lepsza ekonomicznie użyteczność<sup>203</sup>. Wspomnianą przesłankę wypełniały realizacja inwestycji o znaczeniu strategicznym dla państwa, poprzez budowę między innymi portu w Gdyni<sup>204</sup>, Centralnego Okręgu Przemysłowego lub magistrali węglowej łączącej Gdynię ze Śląskiem. Państwo wykonywało swoje uprawnienia przez wywłaszczenie nieruchomości niezbędnych do realizacji poszczególnych planów odbudowy kraju. Różnica pomiędzy wywłaszczeniem nieruchomości a przymusowym wykupem, będącym kolejnym środkiem ochrony interesów Skarbu Państwa, obejmowała stopień powszechności stosowania, bowiem wywłaszczenie z natury jest instytucją o charakterze indywidualnym, natomiast prawo wykupu jest instytucją o charakterze generalnym i umożliwiało nabywanie przez państwo określonych kategorii nieruchomości. Indywidualny charakter wywłaszczenia oznaczał możliwość nabycia przez państwo każdej nieruchomości niezależnie od jej rodzaju i przeznaczenia, co w przypadku ustawowego prawa wykupu było niemożliwe. Wywłaszczenie stosowano w celu nabycia własności nieruchomości w sposób prosty i tani, co umożliwiały obowiązujące unormowania<sup>205</sup>. Instytucja wywłaszczenia zyskała szczególne znaczenie w okresie dwudziestolecia międzywojennego, z uwagi na szeroko rozwinięty zakres inwestycji publicznych niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Konieczność realizacji inwestycji publicznych spowodowała konieczność doraźnego działania ustawodawcy poprzez stworzenie narzędzia umożliwiającego szybkie nabycie własności nieruchomości. W wskazanym okresie instytucja wywłaszczenia nieruchomości była stosowana w ostateczności, gdy państwo nie miało innej możliwości uzyskania tytułu prawnego do terenów przeznaczonych na cele publiczne. Instytucja wywłaszczenia jako instytucja o ekonomicznym charakterze, umożliwiała z jednej strony możliwość nabycia przez państwo poszczególnej nieruchomości, z drugiej strony stanowiła środek prawny gwarantujący bezpieczeństwo państwa przez realizację danej inwestycji o charakterze strategicznym.

---

<sup>202</sup> Orzeczenie SN z 11.08.1938 r., II C 647/38, OSN 1939, nr 5, poz. 215. Rola sądów w procesie wywłaszczenia nieruchomości została znacznie wyeksponowana, bowiem oprócz stwierdzania samej prawidłowości procesu wywłaszczenia, sąd mógł ingerować w merytoryczne decyzje poszczególnych władz administracyjnych.

<sup>203</sup> M Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933, s. 260.

<sup>204</sup> Ustawa z dnia 23 września 1922 r. o budowie portu w Gdyni (Dz.U. 1922 Nr 90, poz. 824).

<sup>205</sup> M Zimmermann, *Wywłaszczenie...op.cit.*, s. 270.

### 2.2.2. Zezwolenie na nabycie nieruchomości

Instytucję zezwolenia na nabycie nieruchomości należy wiązać ściśle z nieruchomościami rolnymi. W okresie dwudziestolecia międzywojennego oprócz nieodzownych inwestycji publicznych i konieczności wywłaszczenia nieruchomości, pojawił się problem z unifikacją prawa rolnego oraz uregulowania stanu prawnego gospodarstw, by móc zmaterializować zasadę wynikającą z art. 99 Konstytucji „marcowej”, traktującej nieruchomości jako podstawy funkcjonowania państwa. Z art. 99 tej konstytucji wynikało, że nieruchomość nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu, zaś ustrój rolny państwa miał opierać się na gospodarstwach rolnych zdolnych do prawidłowej gospodarki i stanowiących osobistą własność. W tym celu ustawodawca zdecydował się na przeprowadzenie reformy rolnej służącej wydajnemu wykorzystywaniu zasobów ziemskich.

Pokłosiem reformy rolnej była potrzeba zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa poprzez wdrożenie szczególnych zasad zbywania, obciążania nieruchomości parcelowanych<sup>206</sup>. Ówczesne prawo traktowało instytucję zezwolenia na zbycie lub nabycie nieruchomości jako podstawowy instrument służący ochronie interesów Skarbu Państwa. Z tego powodu ustawodawca wprowadził dość szeroki zakres aktów prawnych, zawierających katalog wymaganych zezwoleń na nabycie lub zbycie. Zezwolenie pełniło przede wszystkim funkcję kontrolną ze strony państwa nad całym obrotem nieruchomości, w szczególności pod względem podmiotowym i przedmiotowym.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego obowiązywał generalny wymóg uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości ziemskich, co uregulowane było w rozporządzeniu normującym przenoszenie własności nieruchomości ziemskich<sup>207</sup>. Celem wydania niniejszego rozporządzenia wprowadzającego obligatoryjność zezwolenia na nabycie, były względy publiczne, w szczególności wola zabezpieczenia urzeczywistnienia zasad planowanej reformy rolnej<sup>208</sup>. Pojęcie nieruchomości ziemskich nie zostało w

---

<sup>206</sup> Zob. Z. Ludkiewicz, *Podręcznik polityki agrarnej. Tom I*, Warszawa 1932, s. 7. Autor krytycznie wypowiadał się na temat samej reformy rolnej, która jego zdaniem osłabiała ekonomicznie gospodarstwa rolne, ponieważ rozdrabniała gospodarstwa na szereg gałęzi produkcji. Z. Ludkiewicz uważał, że wielkie gospodarstwa mogły pozwolić sobie na dywersyfikację procesu produkcji żywności, uodparniając się na wszelkie zawirowania na rynku rolnym. Małe gospodarstwa rolne, a więc takie jakie powstawały w wyniku działania reformy rolnej musiały trzymać się ściśle określonego działu produkcji, co zostało wymuszone przez zbyt mały obszar przyznanych gospodarstw rolnych.

<sup>207</sup> Rozporządzenie Tymczasowe Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich (Dz.U. 1919 nr 73 poz. 428).

<sup>208</sup> Tak też Orzeczenie SN z 3.12.1930 r., III Rw 847/30, LEX nr 1670312; orzeczenie SN z 2.10.1922 r., I C 172/22, OSN 1922, nr 1, poz. 80; orzeczenie SN z 12.12.1922 r., Ag 10/22, LEX nr 1631849.

rozporządzeniu zdefiniowane, co było przyczyną wielu niejasności w kontekście ważności umów zawieranych z pominięciem uzyskania zezwolenia<sup>209</sup>. Stanowiło to źródło nadużywania przez Skarb Państwa silniejszej pozycji w obrocie prawnym oraz ograniczenia obrotu nieruchomościami.

Natomiast po wejściu w życie u.w.r.r.1920 i u.w.r.r.1925 poszerzono katalog wymaganych zezwoleń o nieruchomości nabyte w drodze reformy rolnej, co spowodowało dwutorowość instytucji zezwolenia w odniesieniu do tego samego przedmiotu jakim jest nieruchomość rolna<sup>210</sup>. Dwojaki reżim obrotu nieruchomościami rolnymi sprawiał, że państwo w nadmiernym stopniu utrzymało władcze mechanizmy ochrony swoich interesów przez instytucję zezwolenia na nabycie nieruchomości. Z jednej strony u.w.r.r.1920 i u.w.r.r.1925 wprowadzały obowiązek uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości nabytej w drodze reformy rolnej. Z drugiej zaś strony dalej obowiązywało rozporządzenie z 1919 roku normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich wprowadzające generalny wymóg uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości. W związku z powyższym obowiązywanie rozporządzenia z 1919 roku było po wejściu w życie „ustaw rolnych” pozbawione sensu. Potwierdzało to również orzecznictwo<sup>211</sup>.

---

<sup>209</sup> Zob. szerzej M. Kłusek, *Nieruchomości ziemskie i ich właściciele w postępowaniach administracyjnych z lat 1944-1950 wywołanych realizacją dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, Kraków 2014, s. 20. Autor przedstawia dwie koncepcje definicji nieruchomości ziemskiej: tradycyjną, rozumianą jako każda nieruchomość położona poza granicami administracyjnymi miast oraz definicję opartą na kryterium przydatności produkcyjnej, zgodnie z którą nieruchomością ziemską były gruntu, które najbardziej celowo wykorzystać można na cele związane z rolnictwem. Rozważania dotyczyły bezpośrednio nieruchomości ziemskiej w rozumieniu dekretowym po 1944 roku, zmianie uległ wtedy sposób korzystania z nieruchomości rolnych, ale nie zmieniono definicji. Należy zatem stanąć na stanowisku, że nieruchomością ziemską jest każda nieruchomość położona poza granicami administracyjnymi miast; Ponadto po wejściu w życie Rozporządzenia wykonawczego Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego i Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 marca 1921 r. o stosowaniu rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r., normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich na obszarze województw nowogródzkiego, poleskiego i wołyńskiego oraz powiatów grodzieńskiego, białowieskiego i wołkowyskiego województwa białostockiego (Dz.U. 1921 Nr 52, poz. 325) zminimalizowane zostały wątpliwości co do definicji nieruchomości ziemskich, bowiem §1 niniejszego rozporządzenia zyskał następujące brzmienie „*Za nieruchomości ziemskie [...] należy uważać nieruchomości położone poza granicami miast i miasteczek. Nieruchomości, nie mające charakteru użytków rolnych, jak istniejące wille, letniska, zakłady, lecznicze, fabryki, kolonie robotnicze, urzędnicze osady, położone przy stacjach kolejowych nie są nieruchomościami ziemskimi [...]*”; Zob. szerzej o definicji nieruchomości ziemskich i jej skutkach dla ważności czynności prawnej M. Kłusek, *Definicja nieruchomości ziemskiej w aktach prawnych i orzecznictwie sądowym 20-lecia międzywojennego*, SZPAZ 2015, T. 8, s. 93 i n.

<sup>210</sup> Dwutorowość zezwolenia wynikała z jednoczesnego obowiązywania dwóch podstaw prawnych w stosunku do nieruchomości rolnych, z których węższy zakres uzyskania zezwolenia wynikał z ustawy o wykonaniu rolnej, ponieważ obejmował wyłącznie nieruchomości nabyte w wyniku reformy rolnej. Natomiast szerszy zakres funkcjonowania zezwolenia został ujęty w tymczasowym rozporządzeniu z 1.09.1919 r.

<sup>211</sup> Zob. szerzej Orzeczenie SN z 14.03.1934 r., II C 1896/33, OSN 1934, nr 9, poz. 622. Zwrócono uwagę na to, że nieruchomość w tym przypadku leśna, z uwagi na swój obszar nie podlegała przymusowemu wykupowi na cele parcelacji w myśl ustawy o wykonaniu reformy rolnej z 1925 roku, to w myśl przepisów rozporządzenia do ważności przeniesienia nieruchomości wymagane było zezwolenie urzędu. Ustawodawca

Niekiedy przy wydawaniu zezwoleń właściwy organ kierował się instrukcjami Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych<sup>212</sup>. W myśl instrukcji organ wydający zezwolenie, musiał dbać o zachowanie przez gospodarstwo przymiotu samodzielności, chyba że zbycie dokonywane jest na cele publiczne (np. budowa szkoły), przy czym osoba ubiegająca się o zezwolenie musiała być obywatelem polskim, niekaraną za przestępstwo przeciwko Państwu oraz posiadającą wykształcenie rolnicze, dla której gospodarstwo rolne było głównym źródłem utrzymania. Podkreślić należy, iż instrukcje miały wyłącznie charakter wewnętrzny i nie stanowiły samodzielnej przesłanki wydania zezwolenia przez właściwy organ.

Zezwolenie na nabycie nieruchomości w okresie międzywojennym stanowiło instytucję w pełni chroniącą interesy Skarbu Państwa, ponieważ zapewniało kontrolę obrotu nieruchomościami oraz dawała państwu narzędzia, za pomocą których mogło mieć wpływ na strukturę własności nieruchomości rolnych w Polsce. Interes Skarbu Państwa rozumiany w aspekcie jego bezpieczeństwa był należycie realizowany. Ponadto ze względów ekonomicznych (niskim stopniem zamożności państwa) instytucja zezwolenia na nabycie nieruchomości była instytucją umożliwiającą ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Konkludując można stwierdzić, że dotychczasowe rozważania poświęcone zezwoleniu na nabycie nieruchomości rolnych mogą uzasadnić wniosek, iż ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi uzasadniało wzmożoną ochronę interesów Skarbu Państwa.

### **2.2.3. Zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców**

Jako odrębną kategorię zezwolenia na nabycie nieruchomości traktowano nabycie jej przez cudzoziemców, ujęte w u.n.n.c. oraz rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej o granicach państwa<sup>213</sup>. Wskazane akty prawne regulowały zasady nabywania

---

zaopatrzył urzędy publiczne do każdorazowego rozpatrzenia kwestii, czy ze względu na interes publiczny czy państwowy zezwolenie ma być udzielone. Dlatego też dokonywanie transakcji bez wiedzy i ingerencji organu naruszałyby interes publiczny. Władze rozpatrywały wnioski w oparciu o interesy publiczne bez względu na skutki, jakie skutki dla stron pociągnie za sobą ewentualna odmowa zezwolenia, ponieważ te skutki podlegały ocenie z perspektywy prawa prywatnego. Zezwolenie było wymagane za każdym razem, jedynie zmieniała się podstawa prawna udzielenia zezwolenia, natomiast kwalifikacja prawna gruntu jako obszaru leśnego czy rolnego miała jedynie wpływ na merytoryczne załatwienie prośby o zezwolenie na przeniesienie własności nieruchomości (uwzględniane były różne ratio legis, co mogło wpływać na pozytywną lub negatywną decyzję władz).

<sup>212</sup> Instrukcja Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 05 czerwca 1937 r. w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zezwoleń, przewidzianych w ustawie o ograniczeniu obrotu nieruchomościami, powstałych z parcelacji (M.P.1937.134.220).

<sup>213</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 23 listopada 1927 r. o granicach państwa (t.j. Dz.U. 1937 Nr 11, poz. 83).

nieruchomości przez cudzoziemców w aspektach podmiotowym i przedmiotowym. Ustawa ta była aktem prawnym o charakterze szczególnym w odniesieniu do reguł obrotu nieruchomościami<sup>214</sup>. Zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców należy uznawać za niezależną kategorię zezwoleń, w którym najistotniejszą rolę odgrywa aspekt podmiotowy.

Za wprowadzeniem ograniczeń w obrocie nieruchomościami z udziałem cudzoziemców, zwłaszcza przepisów o pasie granicznym, stała przede wszystkim struktura społeczna kraju, w którym bardzo duży odsetek ludności stanowiły mniejszości narodowe<sup>215</sup>. Przyczyn wydania regulacji ograniczających obrót nieruchomościami należy doszukiwać się w sytuacji geopolitycznej kraju sprzyjającej skłonnościom ksenofobicznym<sup>216</sup> oraz mentalności obywateli traktujących nieruchomość jako podstawowy wskaźnik zamożności<sup>217</sup>. Także ochrona interesów gospodarczych tworzącego się państwa uzasadniała wprowadzenie rygorystycznych rozwiązań<sup>218</sup>. Główny cel u.n.n.c. obejmował kontrolę państwa nad nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców<sup>219</sup>. W obliczu ówczesnej sytuacji ekonomicznej kraju stosowanie powyższej instytucji było w pełni uzasadnione.

Warto nadmienić, że udzielenie zezwolenia mogło być uzależnione od spełnienia narzuconych przez władze dodatkowych warunków przez nabywający podmiot. Tutaj przepisy nie określały w precyzyjny sposób o jakie warunki chodzi, więc istniało pole do nadużyć ze strony państwa. W szczególności organy państwowe mogły nałożyć na

---

<sup>214</sup> Z. Truskiewicz, *Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z komentarzem*, Kraków 1996, s. 22;

<sup>215</sup> Zob. Z. Dąbrowski, *Przepisy ograniczające obrót nieruchomościami*, PN 1947, nr. 11, s. 438. Przepisy służyły dla obrony Państwa i straciły na znaczeniu po zakończeniu II wojny światowej.

<sup>216</sup> Zob. szerzej J. Kawecka-Pysz, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Kraków 2004, s. 19 i n.

<sup>217</sup> P. Chrostowski, *Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – rys historyczny oraz rozumienie „więzi z Rzeczpospolitą Polską” w orzecznictwie i doktrynie*, Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM, 2012, nr 2, s. 39-40. Tak też Z. Ludkiewicz, *Podręcznik...op.cit.*, s. 202-203. Ukazano szerzej stosunek obywateli polskich do nieruchomości, które traktowało nieruchomości jako: czysty przychód z gospodarstwa, równoważnik stosunków społecznych i pozycji w społeczeństwie wynikający z potrzeby posiadania ziemi, element spekulacyjny oraz jako składnik majątkowy umożliwiający bogacenie się właścicieli w połączeniu z własną pracą. Z tych względów, prawo własności nieruchomości było zastrzeżone raczej dla obywateli polskich.

<sup>218</sup> Zob. szerzej F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Warszawa 2004, s. 1; W. Dbałowski, J. Przeworski, *Ustawy o prawie międzynarodowym i międzydzielnicowym z dodaniem materiałów sejmowych, orzecznictwa sądowego i traktatów międzynarodowych o obrocie prawnym, wreszcie przepisów prawa i procesu karnego*, Warszawa 1928, s. 43. Podkreślono, że interesy gospodarcze państwa uległy osłabieniu w wyniku działania zasady wzajemności obowiązującej przede wszystkim w stosunkach handlowych.

<sup>219</sup> Tak też Uchwała SN z 20.11.2015 r., III CZP 80/15, OSNC 2016, nr 12, poz. 141; E. Zglejc, *Pytania i odpowiedzi prawne*, Pal. 1995, nr 1-2, s. 131-132; M. Złoto-Małołepszy, *Procesy nabywania nieruchomości przez cudzoziemców*, Zesz. Nauk. Wyż. Szk. Humanitas 2013, z. 2, s. 279;



nabywających nieruchomości warunki niemożliwe do spełnienia, doprowadzając do pośredniej odmowy wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości w pasie granicznym.

Istota zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców cechowała się tym, że do czasu jednoznacznie wyrażonej odmowy Rady Ministrów na przeniesienia prawa własności nieruchomości, postanowienia umowy zawartej z cudzoziemcem wiązały strony<sup>220</sup>. Powyższa ustawa bardzo surowo traktowała działania *in fraudem legis* jako czynności prawne nieważne z mocy prawa<sup>221</sup>. Chroniąc swoje interesy państwo operowało narzędziami mocno ingerującym w obrót nieruchomościami<sup>222</sup>. Jednakże daleko posunięta aktywność ustawodawcy była niezbędna, bowiem lepsza sytuacja ekonomiczna krajów ościennych spowodowała, że pojawiło się realne zagrożenie intensywnego wykupywania nieruchomości przez cudzoziemców. W konsekwencji mogło to doprowadzić do ubożenia obywateli nowopowstałego państwa. W głównej mierze względy bezpieczeństwa państwa uzasadniały wprowadzenie ograniczeń w obrocie nieruchomościami z udziałem cudzoziemców, zwłaszcza w stosunku do nieruchomości położonych w strefach nadgranicznych. Ponadto społeczny odbiór nieruchomości, jako najwyższego dobra w połączeniu z rosnącym nacjonalizmem sprawiły, że ustawodawca w przyjętym prawie odzwierciedlał nastroje społeczne. Sama kontrola obrotu nieruchomościami za pomocą zezwolenia na nabycie była adekwatnym środkiem ochrony interesów Skarbu Państwa. Przeprowadzona dotychczas analiza instytucji zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców potwierdza tezę, iż czynniki polityczne w największym stopniu warunkowały ograniczenia w obrocie nieruchomościami.

#### 2.2.4. Prawo wykupu

Prawo wykupu w okresie dwudziestolecia międzywojennego wyróżniało się na tle instytucji wywłaszczenia, ponieważ było instytucją elastyczniejszą od wywłaszczenia, albowiem dla swojej skuteczności nie wymagało istnienia przesłanki użyteczności

---

<sup>220</sup> L. Babiński, *Prawo cudzoziemców w Polsce (Teksty z Komentarzem)*, Warszawa 1925, s. 271.

<sup>221</sup> Orzeczenie SN z 24.02.1936 r., C.III. 1648/35, OSN 1936, nr 12, poz. 461; orzeczenie SN z 7.03.1938 r., II C 2350/37, OSN 1938, nr 12, poz. 5; Działanie *in fraudem legis* (w celu obejścia ustawy) judykatura rozumiała między innymi jako powiernicze nabycie nieruchomości przez obywatela polskiego z myślą o czerpaniu korzyści i dochodów przez cudzoziemca.

<sup>222</sup> Zob. Z. Cybichowski, *Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne*, Warszawa 1928, s. 141 i n. Cudzoziemcem w rozumieniu ustawy był każdy, kto nie posiadał obywatelstwa polskiego. Niezwykle dyskusyjną kwestią była możliwość arbitralnej oceny odpowiednich władz co do decydującego obywatelstwa, w razie posiadania kilku obywatelstwa obcych. Miało to fundamentalne znaczenie dla całości obrotu nieruchomościami, gdyż przepisy mogły traktować obywateli niektórych państw lepiej z racji podpisanych umów regulujących zasady nabywania nieruchomości w oparciu o zasadę wzajemności.

publicznej lub wyższej użyteczności jako warunku uzasadniającego wywłaszczenie w konkretnym przypadku<sup>223</sup>. W przypadku prawa wykupu nie istniał obowiązek wskazania celu na jaki następuje nabycie danej nieruchomości, co było instytucją atrakcyjniejszą od wywłaszczenia. W dwudziestoleciu międzywojennym prawo wykupu było uregulowane w u.w.r.r.1920 i było traktowane jako odpłatny sposób nabycia prawa własności nieruchomości, przy czym podstawą wykonania tego prawa był przepis ustawy<sup>224</sup>.

Decyzja o przymusowym wykupie powodowała wejście Skarbu Państwa w stosunek zobowiązaniowy jako równouprawniony podmiot i jednocześnie zobowiązany do działania według zasad uczciwości i zaufania w obrocie w taki sposób, by nie wyrządzić stronie przeciwnej żadnej szkody i straty<sup>225</sup>. Oznaczało to, że Skarb Państwa nie mógł nadużywać swojej dominującej pozycji w obrocie prawnym poprzez wyzyskiwanie właścicieli nieruchomości podlegających obowiązkowemu wykupowi przez państwo. Przymusowy charakter wykupu, określony w przepisach u.w.r.r.1920, był wyjątkiem od głównej zasady niepozbywania właściciela prawa własności wbrew jego woli i nie mogło być stosowane rozszerzająco niż wynikało to z literalnego brzmienia przepisów<sup>226</sup>. Skutkiem tego było uznanie, iż w razie wątpliwości co do przedmiotu wykupu, instytucja ta nie mogła być stosowana. Powyższe rozwiązanie zapobiegało nadmiernej ochronie interesów Skarbu Państwa. Należy wskazać, że wskazana instytucja dopuszczała z wyjątkami przewidzianymi w ustawie przymusowy wykup nieruchomości na wniosek właściciela nieruchomości podlegającej obowiązkowemu wykupowi, co wymagało odpowiedniej zgody organów państwowych<sup>227</sup>.

Mankamentem ustawowego prawa wykupu była możliwość arbitralnego ustalenia przez odpowiednie organy nieruchomości kwalifikujących się do wykupu, co było następstwem użycia przez ustawodawcę niedookreślonych pojęć<sup>228</sup>. Chodzi tu zwłaszcza o właściwe zrozumienie ujętych w u.w.r.r.1920 pojęć: majątków ziemskich, nieprawidłowo gospodarowanych z uszczerbkiem dla produkcji krajowej czy majątków nabytych w czasie

---

<sup>223</sup> M Zimmermann, *Wywłaszczenie...*op.cit., s. 268-269.

<sup>224</sup> *Ibidem*.

<sup>225</sup> Orzeczenie SN z 1.02.1934 r., III C 94/33, OSN 1934, nr 7, poz. 49.

<sup>226</sup> Orzeczenie SN z 6.06.1922 r., R 313/22, LEX nr 1631590.

<sup>227</sup> Zob. szerzej o samej procedurze wykupu na wniosek właściciela T. Łebiński, *Ustawa o wykonywaniu reformy rolnej. Komentarz i orzecznictwo z ustawodawstwem dodatkowym*, Poznań 1937, s. 39 i n oraz orzeczenie SN z 11.03.1931 r., III R w 2093/30, LEX nr 1669946. Cechą charakterystyczną wydawanej w tym trybie zgody na wykup była obligatoryjność zajęcia stanowiska przez organ władzy publicznej, w przeciwnym razie jego milczenie traktowano jako brak sprzeciwu.

<sup>228</sup> Wydaje się, że z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami, arbitralność w kwalifikacji nieruchomości podlegających przymusowemu wykupowi była zbyt daleko idącą ingerencją państwa w prawo własności.

wojny z lichwy. Było to przedmiotem orzeczeń sądowych powstałych na tle wykładni obowiązujących przepisów<sup>229</sup>. Kolejnym mankamentem tej instytucji była możliwość wykorzystywania przez państwo władcze go charakteru poprzez ustawowe określenie ceny wykupu<sup>230</sup>. Stanowiło to nadmierne zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa, bowiem nierzadko cena wykupu była zaniżana względem wartości rynkowej danej nieruchomości. W konsekwencji zasada zaufania obywateli do państwa ulegała osłabieniu.

Reasumując, funkcjonowanie instytucji ustawowego prawa wykupu w dwudziestoleciu międzywojennym było niezbędne, bowiem umożliwiało wykonanie reformy rolnej, zmierzającej do zwiększenia liczby gospodarstw rolnych w kraju. Ustawowe prawo wykupu umożliwiało sprawniejsze i szybsze wykupywanie nieruchomości niezbędnych do realizacji celu u.w.r.r.1920, co było możliwe dzięki pozbawieniu prawa własności bez konieczności realizacji celu publicznego. Prawo wykupu określone w u.w.r.r.1920 wprowadzało warunki wykonania tej instytucji, co zapobiegało nadużywaniu tej instytucji, a tym samym instytucja wykupu nie zabezpieczała interesów Skarbu Państwa w nadmierny sposób. Jedynym mechanizmem wpływającym negatywnie na ocenę tej instytucji jest wspomniana wyżej możliwość jednostronnego ustalenia przez państwo ceny wykupu. Warto podkreślić, że instytucja ustawowego prawa wykupu stanowiła instytucję o charakterze ekonomicznym, umożliwiającą nabycie własności nieruchomości. Stanowiło to wyjątek, gdyż w tym okresie interesy państwa w obrocie nieruchomościami były zabezpieczone w głównej mierze przez instytucję zezwolenia na nabycie nieruchomości.

### **2.2.5. Ustawowe prawo pierwokupu**

Prawo pierwokupu w okresie dwudziestolecia międzywojennego było instytucją prawną uregulowaną w przepisach art. 345-351 k.z.<sup>231</sup>. Celem wprowadzenia tej instytucji do polskiego porządku prawnego było ograniczenie kupującego w dalszym zbywaniu

---

<sup>229</sup> Zob. np. Wyrok SN z 8.07.1922 r., Ag 13/22, LEX nr 1631846. Utrwalono pogląd, iż przesłanka nieprawidłowej gospodarki stanowi udowodnioną okoliczność wpływu na krajową produkcję, mimo iż obiektywnie można stwierdzić uszczerbek jedynie dla indywidualnej produkcji. Ponadto organ orzekł o przymusowym wykupie całości ziem, mimo iż stwierdzona (błędnie) nieprawidłowość gospodarki dotyczyła tylko części gruntów. Stanowi to dowód na to, że brak przejrzystości przepisów prawnych sprawia, że pojawia się pole do nadużyć w interpretacji treści przepisów.

<sup>230</sup> W pierwszej ustawie o wykonaniu reformy rolnej z 1920 roku cena wykupu stanowiła tylko połowę wartości rynkowej co bez wątpienia wzmacniało interesy Skarbu Państwa, ale z drugiej strony osłabiało to zaufanie obywateli do państwa; Nie brakowało głosów opowiadających się za przymusowym wykupem bez odszkodowania Zob. też. *Wyjaśnienia do ustawy o wykonaniu reformy rolnej*, Warszawa 1925, s. 4.

<sup>231</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r – Kodeks zobowiązań (Dz.U. 1933 Nr 82, poz. 598).

rzeczy<sup>232</sup>. Możliwość nabycia nieruchomości przez państwo w wyniku ustawowego prawa pierwokupu, dawała państwu uprzywilejowaną pozycję w obrocie poszczególnymi rodzajami nieruchomości. W ustawach szczególnych nie uregulowano zasad wykonania przysługującego Skarbowi Państwa prawa pierwokupu, w związku z tym stosowano reguły określone w przepisach k.z.<sup>233</sup>. Uchybieniem legislacyjnym był brak sankcji nieważności za dokonanie czynności wbrew przepisom poszczególnych ustaw<sup>234</sup>, co burzyło wypracowany system ochrony interesów Skarbu Państwa, bazujący dotychczas na występowaniu generalnej sankcji nieważności umów zawartych bez wymaganych zezwoleń lub wbrew przepisom ustawy. Brak sankcji nieważności w przypadku ustawowego prawa pierwokupu był mechanizmem znacząco osłabiającym ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Następstwem zawarcia bezwarunkowej umowy sprzedaży z pominięciem zawiadomienia Skarbu Państwa była jedynie sankcja odszkodowawcza<sup>235</sup>. Oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu przez Skarb Państwa odnosił ten skutek, że wstępował on w pozycję prawną nabywcy, bez żadnych zmian związanych ze świadczeniami na przykład ceny oraz innych postanowień umownych<sup>236</sup>. W konsekwencji państwo nie mogło korygować ceny, po której następuje nabycie własności nieruchomości w wyniku wykonania ustawowego prawa pierwokupu. W efekcie interesy Skarbu Państwa nie były chronione w należyty sposób, ponieważ cena nieruchomości mogła być sztucznie zawyżona, by uniemożliwić skorzystanie przez państwo ze swoich ustawowych uprawnień. Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości w okresie dwudziestolecia międzywojennego nie było instytucją szeroko stosowaną, co wynikało ze stosowania przez państwo innych narzędzi ochrony własnych interesów poprzez wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu uprawnień właścicielskich względem poszczególnych rodzajów nieruchomości. Ponadto ustawowe prawo pierwokupu było w tym okresie niestosowaną instytucją w sposób powszechny, z uwagi na to, iż organ

---

<sup>232</sup> J. Górecki, *Prawo pierwokupu w czasie obowiązywania kodeksu zobowiązań*, RAIp 2000, rok 1, s. 9. Podkreślono, iż bezwzględny zakaz zbywania byłby zbyt wielkim obciążeniem, zaś samo ograniczenie zbywania było uzasadnione szeroko pojętym interesem Skarbu Państwa.

<sup>233</sup> J. Korzonek, I. Rosenblüth, *Kodeks zobowiązań. Komentarz*, Kraków 1936, s. 898.

<sup>234</sup> Zob. art. 20 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 06 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. 1928 Nr 29, poz. 265); Art. 95 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o konwersji i uporządkowaniu długów rolniczych (t.j. Dz.U. 1936 Nr 5, poz. 59); Art. 22 ustawy z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 1934 Nr 31, poz. 274).

<sup>235</sup> J. Korzonek, I. Rosenblüth, *Kodeks...op.cit.*, s. 887.

<sup>236</sup> H. Fisch, L. Lewandowski, M. Superson, *Kodeks zobowiązań. Tekst z komentarzem i z przepisami wprowadzającymi*, Łódź 1934, s. 129; R. Longchamps de Berier, *Zobowiązania*, Poznań 1948, s. 482. Uprawniony z prawa pierwokupu musiał zatem uiścić pełną cenę sprzedaży i spełnić inne świadczenia dodatkowe, jeśli byłoby to niemożliwe to uprawniony musiał uiścić ich wartość. Z tego powodu ustawowe prawo pierwokupu było nieatrakcyjną instytucją z punktu widzenia ochrony interesów Skarbu Państwa.

państwowy nie miał możliwości korygowania ceny, gdy uznał, iż odbiega ona od cen rynkowych lub przekraczała możliwości finansowe państwa, co w sytuacji braku możliwości finansowych państwa było istotnym czynnikiem wpływającym na nie stosowanie niniejszej instytucji. W efekcie funkcja prawa pierwokupu jakim była pierwotnie możliwość nabycia nieruchomości uległa zmianie i przybrała postać funkcji kontrolnej obrotu nieruchomościami.

### 3. Okres 1944-1989

#### 3.1. Zagadnienia wstępne

Zakończenie działań wojennych w 1945 roku zmieniło diametralnie system gospodarczy, społeczny i polityczny w Polsce. Odtąd zdecydowano się na odejście od ugruntowanego ładu prawnego przed wybuchem II wojny światowej. Urzeczywistnienie zasad socjalistycznej gospodarki rozpoczęto od reformy rolnej<sup>237</sup>, uporządkowania stanu prawnego nieruchomości na ziemiach odzyskanych<sup>238</sup>, odbudowy stolicy<sup>239</sup> czy też powszechnej nacjonalizacji majątków prywatnych<sup>240</sup>. Przyjęto zasadę, zgodnie z którą państwo jest jedynym właścicielem nieruchomości, a wszelkie odstępstwa należało traktować jako sytuacje wyjątkowe<sup>241</sup>. Z tego powodu niemożliwe było nabycie

---

<sup>237</sup> Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 06 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (t.j. Dz.U. 1945 Nr 3, poz. 13); Reformę rolną po II wojnie światowej traktowano jako konieczność gospodarczą, społeczną i polityczną. Tak też *Instrukcja w sprawie przeprowadzenia Reformy Rolnej na terenach wyzwolonych*, Kraków 1945. Dalej w instrukcjach uwydatniono motywy i cele przeprowadzonej reformy rolnej. Ustrój rolny oparto na własności prywatnej poprzez stworzenie samodzielnych gospodarstw rolnych. Po stronie celów ujęto powiększenie mniejszych gospodarstw i doprowadzenie mniejszych gospodarstw do samodzielności ekonomicznej oraz tworzenie nowych gospodarstw rolnych; Zob. R. Jastrzębowski, *Reforma rolna po drugiej wojnie światowej. Ustawodawstwo państwa polskiego*, CPH 2018, Tom LXX, z. 1, s. 120-121. Zakładana reforma rolna służyła likwidacji dużych gospodarstw rolnych i przekazaniu nieruchomości rolnych na własność małym posiadaczom, Dodać warto, że przeprowadzana reforma rolna, uzyskała społeczną legitymację, zwłaszcza niskich warstw społecznych, co przejawiało się w tym, że doktryna socjalizmu była atrakcyjna dla niezamożnego społeczeństwa, doświadczonego przez brutalność wielkiej wojny; Tak też R. Zambrowski, *Reforma rolna*, Warszawa 1945, s. 5.

<sup>238</sup> Dekret z dnia 08 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. 1946 Nr 13, poz. 87).

<sup>239</sup> Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. 1945 Nr 50, poz. 279). Założeniem dekretu była komunalizacja wszystkich gruntów w granicach m.st. Warszawy, zmierzającej do odbudowy stolicy i jej rozbudowy przy uniknięciu problemów natury prawnej w postaci uregulowania stanu ksiąg wieczystych, nieoznaczenie granic działek czy konieczności długotrwałego procesu wywłaszczenia. Tak też M. Gdesz, *Rewindykacja gruntów warszawskich. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2012, s. 13.

<sup>240</sup> Ustawa z dnia 03 stycznia 1946 r. o przejściu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. 1946 Nr 3, poz. 17).

<sup>241</sup> Tak też. A. Machnikowska, *Nowe prawo własności – przekształcenia w stosunkach własnościowych w Polsce w latach 1944-1950*, Zesz. Praw. 2011, Tom 11, nr 2, s. 259.

*Nowe prawo...op.cit.*, s. 259.; J. Majorowicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz tom 1*, F. Błachuta, W. Bryl, S. Buczkowski i in., Warszawa 1972, s. 334; J. Winiarz, *Własność i inne prawa rzeczowe [w:] Kodeks cywilny z komentarzem*, red. J. Winiarz, Warszawa 1980, s. 127. Zasada jedności mienia państwowego stanowiła

nieruchomości państwowych w drodze zasiedzenia<sup>242</sup>. Ponadto w tym okresie szczególną ochroną objęto własność państwową względem własności prywatnej<sup>243</sup>.

Narzędzia ochrony interesów Skarbu Państwa uległy znacznemu poszerzeniu w porównaniu do okresu dwudziestolecia międzywojennego. W omawianym okresie regulacje chroniące interesy Skarbu Państwa i jednocześnie ograniczające obrót nieruchomościami były stosowane w celu wprowadzenia możliwości pozbawienia prawa własności, a nie kontroli obrotu pod względem podmiotowym i przedmiotowym. Wprowadzone ograniczenia prawa własności uzasadniano zabezpieczeniem dostaw żywności, zagwarantowaniem lokali dla osób pozbawionych miejsca zamieszkania w wyniku działań wojennych, potrzeba ograniczenia działań spekulacyjnych na rynku nieruchomości czy niedobory na rynku określonych dóbr<sup>244</sup>. Dążenie do uspołecznienia gospodarki było uzasadnieniem wszelkiego rodzaju ingerencji państwa w każdy rodzaj stosunku własnościowego, między innymi poprzez szereg obowiązków, sprowadzając w ten sposób do dominacji obowiązków nad uprawnieniami wynikającymi z prawa własności<sup>245</sup>.

W omawianym okresie straciła na znaczeniu instytucja zezwolenia na nabycie nieruchomości ze względu na funkcjonowania gospodarki socjalistycznej, opartej na własności państwowej. W latach 1944-1990 z przyczyn politycznych zmarginalizowano znaczenie u.n.n.c., bowiem do 1989 roku nie znowelizowano jej ani razu<sup>246</sup>. Z tego powodu system ochrony interesów Skarbu Państwa w okresie od 1944 roku do 1989 roku był odmienny od rozwiązań przyjętych w okresie międzywojennym.

W tym okresie interes Skarbu Państwa opierał się na jego ekonomicznym znaczeniu, co wpływało na rozbieżność funkcji poszczególnych instytucji prawnych. Wynikało to przede wszystkim z przyczyn ideologicznych stojących u podstaw funkcjonowania państwa i w związku z tym deprecjonowania własności prywatnej. Dzięki decydującej przewadze ustroju socjalistycznego państwo posługując się środkami

---

odzwierciedlenie centralizmu w dziedzinie zarządzania mieniem oraz jedności władzy politycznej państwa socjalistycznego. Zgodnie z tą zasadą własność ogólnonarodowa jest jedna i przysługuje niepodzielnie państwu.

<sup>242</sup> Zob. B. Walaszek, *O niektórych problemach prawnych na tle ustawy z dnia 14 VII 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach*, RPEiS 1963, z. 3, s. 1. Wyrażony w art. 7 tejże ustawy zakaz zasiedzenia nieruchomości podtrzymano po wejściu w życie kodeksu cywilnego, który rozciągał powyższy zakaz na wszystkie nieruchomości państwowe.

<sup>243</sup> M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 69.

<sup>244</sup> A. Machnikowska, *Nowe prawo...op.cit.*, s. 259.

<sup>245</sup> A. Machnikowska, *Prawo własności w Polsce w latach 1944-1981. Studium historycznoprawne*, Gdańsk 2010, s. 43.

<sup>246</sup> F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości...op.cit.*, s. 1

ekonomicznymi, administracyjnymi i prawnymi, mogło podporządkować całą gospodarkę kraju wpływowi Skarbu Państwa<sup>247</sup>. Ze swoich uprawnień, w ramach przyjętych rozwiązań prawnych, państwo korzystało zastrzegając przede wszystkim na swoją rzecz prawo pierwokupu oraz prawo wykupu. Pozostałe instytucje prawne takie jak zezwolenie na nabycie nieruchomości (w tym przez cudzoziemców) i wywłaszczenie nieruchomości były stosowane jako ostateczność.

## **3.2. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami**

### **3.2.1. Wywłaszczenie nieruchomości**

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej utrzymano instytucję wywłaszczenia nieruchomości jako jedno z narzędzi służących ochronie interesów Skarbu Państwa. Wywłaszczenie nieruchomości w Polsce uregulowane było w u.z.t.w.n.<sup>248</sup>. Objęcie jednym aktem ustawodawczym tak szerokiej problematyki było uzasadnione z punktu widzenia techniki legislacyjnej poprzez zmniejszenie liczby obowiązujących aktów prawnych<sup>249</sup>. Instytucja wywłaszczenia w swoich zamierzeniach miała na celu uporządkowanie zasad wywłaszczenia, w tym stworzenia ram prawnych do ograniczenia ilościowych aktów wywłaszczeniowych<sup>250</sup>. Wywłaszczenie nieruchomości było wyważeniem interesu prywatnego i publicznego, ponieważ wywłaszczony właściciel otrzymywał identyczną wysokość odszkodowania jak przy pierwokupie, ale także miał szansę na zwrot nieruchomości w wypadku, gdyby okazała się ona niepotrzebna na cele określone w wywłaszczeniu<sup>251</sup>. W tym czasie wywłaszczenie nieruchomości nie było głównym narzędziem ochrony interesów Skarbu Państwa i traktowano je jako ostateczność. Wynikało to przede wszystkim z konieczności określenia celu wywłaszczenia, co nie było wymogiem przy ustawowym prawie pierwokupu oraz wykupu<sup>252</sup>. Zatem instytucja

---

<sup>247</sup> J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957, s. 41.

<sup>248</sup> Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (t.j. Dz.U. 1974 Nr 10, poz. 64).

<sup>249</sup> W. Ramus, *Nowa regulacja prawna wywłaszczenia nieruchomości*, Pal. 1985, nr 12, s. 56.

<sup>250</sup> K. Sobczak, *Nowe prawo wywłaszczeniowe*, PiP 1958, nr 8-9, s. 292-293. Zamysłem ustawodawcy było rozumienie tej instytucji jako ostateczności w stosunku do realizacji określonych rzeczowych zadań państwa.

<sup>251</sup> L. Myczkowski, *Prawo pierwokupu a ochrona obywateli: (artykuł dyskusyjny)*, Pal. 1965, nr 7-8, s. 64. Ponadto zwrócono uwagę na sytuację prawną podmiotu zobowiązanego z ustawowego prawa pierwokupu, która była często gorsza od sytuacji wywłaszczonego, ponieważ szerszy zakres środków prawnych ochrony przysługiwał w toku postępowania wywłaszczeniowego.

<sup>252</sup> Na podstawie art. 34 ustawy o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości naczelnik powiatu ustalał, że nieruchomość nie została użyta na cel wskazany w decyzji wywłaszczeniowej i tym samym stała się zbędna. W takiej sytuacji za zgodą wywłaszczonego właściciela naczelnik powiatu orzekał o zwrocie nieruchomości.

wywłaszczenia nie była atrakcyjną instytucją z punktu widzenia ochrony interesów Skarbu Państwa, bowiem naturą tej instytucji jest konieczność wykorzystania nabytej nieruchomości na określony cel publiczny. Instytucja wywłaszczenia nie była atrakcyjna również dla właścicieli nieruchomości, ponieważ zasady odszkodowań były dla nich mniej korzystne niż przy prawie pierwokupu lub wykupu<sup>253</sup>. W tym okresie wywłaszczenie nieruchomości straciło praktyczne znaczenie, ponieważ w wyniku powszechnej nacjonalizacji państwo skupiało w swoich rękach tereny, które mogło wykorzystać na dowolne cele.

### 3.2.2. Prawo wykupu

Kolejną instytucją służącą ochronie interesów Skarbu Państwa była instytucja ustawowego prawa wykupu. Należy wskazać, że w polskim systemie prawnym nie występowała definicja legalna prawa wykupu. W doktrynie podjęto próby zdefiniowania pojęcia prawa wykupu, określając ją jako instytucję o charakterze i celu wywłaszczeniowym, którego wykonanie zmierza do pozbawienia prawa własności, często wbrew woli właściciela nieruchomości<sup>254</sup>.

Z uwagi na to, iż ustawowe prawo pierwokupu uaktywniało się tylko w przypadku sprzedaży nieruchomości, zachodziła potrzeba szerszego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa, obejmująca również możliwość nabycia prawa własności nieruchomości w drodze darowizny lub zamiany. Ustawowe prawo wykupu co do zasady uzupełniało instytucję prawa pierwokupu, które ze swojej natury dochodziło do skutku wyłącznie w przypadku zawarcia warunkowej umowy sprzedaży<sup>255</sup>. Uzupełniająca funkcja ustawowego prawa wykupu względem ustawowego prawa pierwokupu polegała na uniemożliwieniu omijania ustawowego prawa pierwokupu przez przejście prawa własności nieruchomości na podstawie innej czynności prawnej niż umowa sprzedaży. Było to zbieżne z dążeniem ustawodawcy do poszerzania własności państwowej. Ustawodawca dążąc do pełnej ochrony państwa w obrocie nieruchomościami wprowadził prawo wykupu przy nabyciu w drodze innych czynności prawnych niż sprzedaż<sup>256</sup>. Prawo wykupu często było

---

<sup>253</sup> Zob. S. Mizera, *Nowelizacja prawa wywłaszczeniowego*, Pal. 1974, nr 2, s. 67 i n.

<sup>254</sup> Zob. szerzej G. Bieniek, *Prawo pierwokupu, odkupu, wykupu i pierwszeństwa nabycia* [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, G. Bieniek, S. Rudnicki, Warszawa 2004, s. 391.

<sup>255</sup> Tak też L. Myczkowski, *O wykupie nieruchomości miejskich przez Państwo: na marginesie polemiki*, Pal. 1971, nr 2, s. 34.

<sup>256</sup> Tak też art. 35 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach; art. 2 i n. ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych (Dz.U. 1968 Nr 3, poz. 14); art. 11 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o



utożsamiane z ustawowym prawem pierwokupu, ponieważ stosowano do niego odpowiednio przepisy dotyczące prawa pierwokupu, w szczególności terminu na wykonanie uprawnienia, ceny wykupu i procedury wykonania przysługującego prawa Skarbowi Państwa.

Ustawowe prawo wykupu mogło zostać wykonane również przymusowo względem nieruchomości na podstawie art. 1 u.p.w.n.g.r., gdy zostanie spełniony warunek niskiego poziomu produkcji rolnej wskutek zaniedbania właściciela nieruchomości. Poprzez instytucję przymusowego wykupu nieruchomości rolnych państwo dążyło do wzrostu produkcji rolnej, przy jednoczesnym kształtowaniu przesłanek do stopniowego przeobrażenia rolnictwa w kierunku jego socjalistycznej przebudowy<sup>257</sup>. Celem przymusowego wykupu w rozumieniu u.p.w.n.g.r. było stosowanie nacisku przez państwo na właścicieli nieruchomości rolnych, by produktywnie prowadzić gospodarstwo rolne<sup>258</sup>. W określeniu nieefektywności gospodarstw rolnych, został pośrednio ustalony obowiązek rolniczego wykorzystywania gruntów<sup>259</sup>. Zakwalifikowanie gospodarstwa do przymusowego wykupu następowało na skutek decyzji administracyjnej<sup>260</sup>. Instytucja przymusowego wykupu polegała na licytowaniu nieruchomości, na podstawie której nieruchomość mógł nabyć wyłącznie rolnik, który zapewnia racjonalne zagospodarowanie tych gruntów. W efekcie instytucja wykupu nie polegała wyłącznie na nabywaniu nieruchomości przez Skarb Państwa. W tym przypadku interesy Skarbu Państwa były zabezpieczone pośrednio poprzez umożliwienie nabycia nieruchomości przez rolników, co w rezultacie przyczyniało się do poprawy bezpieczeństwa żywnościowego.

Ustawowe prawo wykupu dawało państwu pełne zabezpieczenie jego interesów oraz uzupełniało ustawowe prawo pierwokupu, ponieważ w ówczesnym stanie prawnym

---

przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz.U. 1974 Nr 21, poz. 118); art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U. 1977 Nr 32, poz. 140).

<sup>257</sup> Zob. szerzej J. Paliwoda, *Uwagi o dwóch nowych ustawach rolnych z dnia 24 stycznia 1968*, PiP 1968, nr 4-5, s. 644. Przymusowy wykup był styyczny z polityką państwa i jego dążeniem do najefektywniejszego wykorzystania zasobów nieruchomości rolnych.

<sup>258</sup> S. Breyer, *Wykup nieruchomości rolnych w ujęciu cywilistycznym*, PiP 1968, nr 7-8, s. 332. Cele ustawy można podzielić na przedmiotowe zmierzające do ukształtowania struktury własności umożliwiającej prowadzenie nowoczesnej gospodarki rolnej i podmiotowe określające konieczność przyznania ziemi osobom mającym możliwości oraz kwalifikacje do prawidłowego gospodarowania.

<sup>259</sup> Zob. W. Pawlak, *Obowiązek rolniczego wykorzystywania określonych gruntów rolnych w PRL*, RPEiS 1983, nr 2, s. 22. Wprowadzenie sankcji prawnych wobec właścicieli nieruchomości rolnych sugerowało przyjęcie zasady, że prawo własności nieruchomości rolnych obciążone zostało przez obowiązkiem wykonywania go w sposób zgodny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem.

<sup>260</sup> Zob. szerzej J. Szachulowicz, *Z problematyki utraty prawa własności indywidualnych gospodarstw rolnych*, Pal. 1977, nr 3-4, s. 8. Wykup następował w drodze wydania decyzji przez naczelnika gminy (miasta i gminy), zaś cenę wywoławczą ustalano według cen określonych w przepisach o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych.

niemożliwe było omijanie przepisów o ustawowym prawie pierwokupu, przez zbywanie nieruchomości w drodze innego tytułu prawnego niż umowa sprzedaży. Zaletą instytucji prawa wykupu był brak obowiązku wykorzystania nieruchomości na określony cel publiczny, na który dana nieruchomość była nabywana. W związku z powyższym ekonomiczny charakter interesu Skarbu Państwa był w wyczerpujący sposób zabezpieczony przez instytucję ustawowego prawa wykupu.

### 3.2.3. Ustawowe prawo pierwokupu

Wprowadzenie instytucji prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa argumentowano wzrostem znaczenia państwa w obrocie gospodarczym, co stało się jednym z narzędzi polityki gospodarczej, zwłaszcza w dziedzinie obrotu nieruchomościami<sup>261</sup>. Prawo pierwokupu oprócz prawa wykupu było narzędziem umożliwiającym państwu regulację stosunków własnościowych poprzez odpłatne likwidowanie niepożądanych stanów prawnych i faktycznych<sup>262</sup>. Podstawową funkcją instytucji ustawowego prawa pierwokupu była funkcja ekonomiczna, umożliwiająca nabycie prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa. Ustawowe prawo pierwokupu przed 1989 rokiem pełniło również funkcję kontrolną, ponieważ służyło zabezpieczeniu nabycia prawa własności przed innymi osobami<sup>263</sup>. Silniejsza pozycja Skarbu Państwa przy ustawowym prawie pierwokupu przejawiała się także w uprzywilejowaniu państwa przy wykonywaniu tego prawa, gdyż mogło być ono wykonane niezależnie od tego czy zawarto bezwarunkową umowę sprzedaży<sup>264</sup>. W związku z powyższym, instytucja ustawowego prawa pierwokupu w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej miała na celu dążenie do wyeliminowania własności prywatnej.

Problemy związane z funkcjonowaniem instytucji ustawowego prawa pierwokupu występowały na tle u.g.t.m.o.<sup>265</sup>. Dotyczyło to w głównej mierze kwestii wytycznych

---

<sup>261</sup> Zob. szerzej o motywach wprowadzenia ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa E. Radomska, *Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości*, Toruń 1979, s. 10-11. Celem ustawowego prawa pierwokupu było umożliwienie nabycia oznaczonej nieruchomości przed podmioty, które są najbardziej do tego predystynowane; Zob. też S. Mizera, *Prawo pierwokupu na rzecz państwa*, PiP 1966, nr 7-8, s. 84. Nie brakowało głosów opowiadających się za koniecznością wprowadzenia tej instytucji w naszych warunkach ustrojowych, przede wszystkim dlatego, że nie przeprowadzono powszechnej nacjonalizacji gruntów w miastach i osiedlach;

<sup>262</sup> B. Banaszkiwicz, *Glosa do uchwały SN z 15 grudnia 1978 r., III CZP 51/78*, PiP 1980, nr 2, s. 188.

<sup>263</sup> Tak też E. Radomska, *Ustawowe prawo...op.cit.*, s. 17.

<sup>264</sup> A. Kunicki, *Zakres skuteczności prawa pierwokupu*, NP 1966, nr 12, s. 1533 i W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968, s. 462-463; Przeciwny pogląd wyraża R. Czarnecki [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz tom 2*, F. Błachuta, W. Bryl, S. Buczkowski i in., Warszawa 1972, s. 1335.

<sup>265</sup> Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (t.j. Dz.U. 1969 Nr 22, poz. 159).

zawartych w uchwale Nr 62 z dnia 16 lutego 1962 roku Rady Ministrów przy wykonywaniu prawa pierwokupu oraz sankcji za ich niestosowanie<sup>266</sup>. Źródłem wątpliwości była ich moc prawna względem obrotu nieruchomościami, gdy Skarb Państwa wykonywał prawo pierwokupu wbrew przyjętym instrukcjom. Mając na uwadze powyższe wątpliwości, w doktrynie przyjęto, że zakazy korzystania z prawa pierwokupu wynikające z przyjętych instrukcji nie stanowiły źródła praw podmiotowych, co nie uzasadniało nieważności umowy wbrew przyjętym instrukcjom<sup>267</sup>. Wytyczne nie wiązały obywateli, ponieważ ich adresatem były jedynie prezydya rad narodowych, które wykonywały prawo pierwokupu<sup>268</sup>. Uwzględniając dotychczasowe rozważania, sankcja nieważności za wykonanie prawa pierwokupu wbrew instrukcjom byłaby zbyt daleko idąca oraz w nadmierny sposób chroniłaby interesy Skarbu Państwa. W ten sposób osłabieniu uległyby interesy prywatne oraz zmniejszyłoby to bezpieczeństwo obrotu. W doktrynie podzielano pogląd dotyczący braku powszechnej mocy prawnej wskazanych wytycznych, z czym należy się zgodzić<sup>269</sup>. Zatem powyższe instrukcje miały jedynie charakter wewnętrzny, wiążący jedynie organy władzy publicznej. Kolejną konsekwencją uznania, iż wskazane instrukcje nie miały mocy prawa powszechnie obowiązującego jest okoliczność, że sąd nie mógł unieważnić oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu złożonego wbrew instrukcjom<sup>270</sup>. Sąd posiadał jedynie kompetencję do oceny prawidłowości złożenia powyższego oświadczenia co do formy i terminu<sup>271</sup>. Mając na uwadze powyższe można doszukać się punktów stykających z instrukcjami do wydawania zezwoleń funkcjonujących w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Funkcja wytycznych i instrukcji była tożsama, gdyż zmierzały do ujednolicenia zasad stosowania poszczególnych instytucji oraz wzmocnienia narzędzi, którymi operował ustawodawca. Zasadnicza różnica pomiędzy

---

<sup>266</sup> Zob. Uchwała nr 62 Rady Ministrów w sprawie wytycznych co do wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości w miastach i osiedlach z dnia 16 lutego 1962 r. (M.P. 1962 Nr 23, poz. 98); Prawo pierwokupu powinno być wykonywane dla realizacji zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie zachodziły warunki wywłaszczenia nieruchomości lub uzasadniały to względy gospodarcze, gdy nabycie nieruchomości w innym trybie byłoby utrudnione albo wiązałoby się to z wysokimi kosztami.

<sup>267</sup> Zob. np. E. Iserzon, *Ważność oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości wbrew zakazowi zawartemu w wytycznych Rady Ministrów*, Pal. 1965, nr 9, s. 36.

<sup>268</sup> R. Czarnecki, *Prawo pierwokupu według ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach*, Stud. Praw. 1969, z. 23, s. 1196.

<sup>269</sup> Zob. szerzej L. Myczkowski, *Jeszcze o prawie pierwokupu: (na marginesie orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1964 r., I CR 417/64)*, Pal. 1966, nr 7, s. 22 i n.; R. Czarnecki, *Ocena sądowa uchwały prezydium rady narodowej w sprawie pierwokupu*, Pal. 1969, nr 8, s. 88. Uchwała prezydium rady narodowej o wykonaniu prawa pierwokupu nie podlegała kontroli sądu jako decyzja administracyjna, ponieważ nią nie była w myśl art. 97 k.p.a.; Zob. S. Mizera, *O prawie pierwokupu nieruchomości na rzecz państwa według ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości*, Pal. 1985, nr 10, s. 3.

<sup>270</sup> Zob. szerzej Wyrok SN z 30.12.1964 r., I CR 417/64, OSP 1966, nr 9, poz. 203.

<sup>271</sup> K. Jasińska, *Czynności administracyjnoprawne związane z wykonaniem prawa pierwokupu (wykupu) nieruchomości na rzecz Państwa*, Pal. 1971, nr 12, s. 44.

instrukcjami znanymi w ustawodawstwie polskim w okresie dwudziestolecia międzywojennego, a wytycznymi zawartymi w uchwale Nr 62 z dnia 16 lutego 1962 roku Rady Ministrów polegała na tym, że wytyczne miały charakter prawa wewnętrznie obowiązującego, a instrukcje miały moc powszechnie obowiązującą.

Przechodząc do konstrukcji ustawowego prawa pierwokupu, należy stwierdzić, że ingerowało ono bardzo mocno w stosunki obligacyjne. Dotyczy to uprzywilejowania państwa względem pozostałych uczestników, chociażby w zakresie zapłaty ceny, przez możliwość jej modyfikacji (por. art. 51 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeń dla rolników i ich rodzin) albo pominięcia pewnych świadczeń ubocznych<sup>272</sup>. Co do zasady umowa między zbywcą a Skarbem Państwa miała tę samą treść co umowa zbywcy z osobą trzecią, jedynie zmianie uległy zasady ustalenia ceny, która była liczona według uchwały Rady Ministrów<sup>273</sup>. Wykonanie prawa pierwokupu pociągało za sobą przejście wszelkich hipotek i innych obciążeń na nabywcę nieruchomości, w przypadku Skarbu Państwa odpowiedzialność za długi była ograniczona kwotowo (*viribus patrimonii*)<sup>274</sup>. Jeżeli w umowie zastrzeżono dodatkowe świadczenia o charakterze osobistym, takie świadczenia uznawano za niezastrzeżone<sup>275</sup>. Wprowadzenie ceny maksymalnej w obrocie nieruchomościami znacząco osłabiało interesy prywatne na rzecz interesów Skarbu Państwa, które wpisywały się w jego ekonomiczny wymiar oraz ulegały wzmocnieniu. Odmiennie niż w okresie dwudziestolecia międzywojennego, dokonanie bezwarunkowej umowy sprzedaży skutkowało sankcją nieważności, co wynikało z brzmienia kodeksu cywilnego (art. 599 k.c.).

Dotychczasowe rozważania pozwalają stwierdzić, że wobec przedstawionych powyższych zasad i funkcji instytucji ustawowego prawa pierwokupu, Skarb Państwa zyskał bardzo skuteczne narzędzie prawne do urzeczywistnienia zasad socjalistycznej gospodarki opartej na własności państwowej poprzez możliwość pierwszeństwa nabycia nieruchomości znajdujących się w rękach prywatnych. Wprowadzenie ustawowego prawa pierwokupu było koniecznością nie tylko ze względów politycznych, ale również

---

<sup>272</sup> W. Czachórski, *Prawo zobowiązań...op.cit.*, s. 463.

<sup>273</sup> R. Czarnecki, *Prawo pierwokupu z uwzględnieniem przepisów szczególnych*, NP 1970, nr 6, s. 835. Na tle ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach wytworzył się podwójny reżim obliczania ceny nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa. Pierwszy oparty na przepisach ustawy z dnia 12 marca 1958 o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, drugi oparty na uchwale nr 234 Rady Ministrów z dnia 26 lipca 1962 r. w sprawie ustalania ceny terenów nabywanych w drodze pierwokupu przez prezydium rad narodowych (M.P. Nr 63, poz. 300).

<sup>274</sup> E. Radomska, *Odpowiedzialność korzystającego z prawa pierwokupu za zobowiązania ciężące na nieruchomości*, Pał. 1981, nr 5, s. 42.

<sup>275</sup> W. Czachórski, *Prawo zobowiązań...op.cit.*, s. 463.

przemawiały za tym względy gospodarcze i społeczne w celu zapewnienia państwu narzędzi do prowadzenia polityki mieszkaniowej przez możliwość nabycia zbywanych nieruchomości. Ustawowe prawo pierwokupu w adekwatny sposób zabezpieczało interesy Skarbu Państwa, choć z drugiej strony nadmiernie ingerowało w merytoryczną treść stosunków prawnych poprzez możliwość modyfikacji ceny, zakresu odpowiedzialności za obciążenia nieruchomości czy też samą zapłatę ceny. Miało to wpływ na zaufanie obywateli do organów państwowych, ponieważ pojawiała się zagrożenie, że sprzedawca w wyniku skorzystania przez Skarb Państwa z przysługującego mu prawa pierwokupu nie otrzyma kwoty na jaką umówił się z nabywcą nieruchomości w warunkowej umowie sprzedaży.

#### **4. Okres III Rzeczypospolitej Polskiej**

##### **4.1. Zagadnienia wstępne**

Zmiany w strukturze własności jakie pojawiły się po upadku socjalizmu w Polsce spowodowały przemodelowanie ochrony interesów Skarbu Państwa. Przeprowadzona została w szerokim zakresie prywatyzacja majątku państwowego i odstąpiono od modelu gospodarki centralnie planowanej. Wywołało to szereg wątpliwości co do roli samego Skarbu Państwa i jego pozycji w obrocie nieruchomościami. W związku z wdrożeniem zasad gospodarki wolnorynkowej pojawiła się konieczność wyważenia własności państwowej i prywatnej. Zdecydowano się na ewolucyjne poszukiwanie odpowiedniego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa. Ustawodawca uwzględnił interes Skarbu Państwa w znaczeniu ekonomicznym oraz rozumiany przez pryzmat bezpieczeństwa państwa, przy jednoczesnym podkreśleniu roli nieruchomości rolnych i szczególnego reżimu prawnego regulującego obrót takimi nieruchomościami. W tym celu ustawodawca zapewnił ochronę interesów Skarbu Państwa poprzez możliwość korzystania z dotychczasowych narzędzi jakimi są między innymi ustawowe prawo pierwokupu, zezwolenie na nabycie nieruchomości (w tym zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców). Obecnie szczególne znaczenie uzyskało ustawowe prawo pierwokupu, które jest podstawowym narzędziem zapewniającym ochronę interesów Skarbu Państwa. Jednocześnie ustawodawca w mniejszym zakresie korzysta z instytucji zgody na nabycie nieruchomości, zezwolenia na nabycie nieruchomości. Skarb Państwa próbował chronić swoje interesy również przez funkcjonujące w tym okresie ustawowe prawo odkupu. Prawo to zostało następnie uznane przez TK za niekonstytucyjne, ponieważ w sposób

nieproporcjonalny ingerowało w treść prawa własności. Z uwagi na to, iż powyższa instytucja uregulowana w u.g.n.r. została uchylona, uzasadnione jest omówienie tej instytucji w ramach niniejszego rozdziału poświęconego rozważaniom historycznoprawnym. Ze względu na fakt, iż obecnie instytucja ustawowego prawa odkupu jest uregulowana w u.KZN, rozważania dotyczące prawa odkupu na tle u.g.n.r. mogą okazać się pomocne przy ocenie obecnie obowiązujących regulacji dotyczących ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Narzędzia prawne służące obecnie ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej, to jest między innymi zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców, zgoda na nabycie nieruchomości rolnej oraz ustawowe prawo pierwokupu, zostaną poddane szczegółowej analizie w rozdziale IV oraz V niniejszej rozprawy. W niniejszej części omówiona zostanie jedynie instytucja prawa odkupu, albowiem prawo odkupu ujęte uprzednio w u.g.n.r. zostało uchylone. Analiza tej instytucji będzie przydatna pod kątem granic dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w obrót nieruchomościami.

## **4.2. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami**

### **4.2.1. Ustawowe prawo odkupu**

Jedną z instytucji powołanych w celu zabezpieczenia obrotu nieruchomościami rolnymi było uchylone już ustawowe prawo odkupu, które funkcjonowało do 2010 roku. Ustawowe prawo odkupu jako instrument prawny służący zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa regulował art. 29 ust. 5 u.g.n.r.<sup>276</sup>. Prawo odkupu, jak trafnie wskazuje się w doktrynie, nie ograniczało kupującego w rozporządzaniu nabytą nieruchomością, przeciwko czemu sprzedawca nie miał skutecznej obrony<sup>277</sup>. Ustawodawca wprowadzając instytucję prawa odkupu na rzecz Skarbu Państwa miał na celu zapobieganie sprzedaży nieruchomości rolnych nabytych w drodze przetargu przez okres pięcioletni. Ustawowe

---

<sup>276</sup> Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2329).

<sup>277</sup> Zob. szerzej G. Bieniek, *Prawo pierwokupu, odkupu, wykupu i pierwszeństwo nabycia* [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, G. Bieniek, S. Rudnicki, Warszawa 2011, s. 572. Wpis prawa odkupu do księgi wieczystej (art. 16 u.k.w.h.) powodował, że mogło być wykonywane względem każdego właściciela. Wpis prawa odkupu do księgi wieczystej przekształca je z roszczenia in personam w roszczenie in rem, co oznacza, że ten, kto nabywa własność nieruchomości (użytkowania wieczystego), uzyskuje ją z ograniczeniem wynikającym z ujawnionego prawa odkupu. Ponadto ujawnienie w księdze wieczystej prawa odkupu jest chronione ręką wiary publicznej ksiąg wieczystych

prawo odkupu w swoich zamierzeniach miało charakter instrumentu antyspekulacyjnego, przeciwdziałającemu zbywaniu nieruchomości rolnych nabytych na powiększenie gospodarstw rodzinnych albo w drodze pierwszeństwa nabycia<sup>278</sup>. Agencji Nieruchomości Rolnych działającej w imieniu Skarbu Państwa jako powierniczej osobie prawnej przysługiwało prawo odkupu w okresie 5 lat licząc od dnia jej nabycia od Agencji.

Ustawodawca nie określał bliżej ustawowego prawa odkupu, a zatem były stosowane do niego przepisy art. 593 - 595 k.c., co powodowało, że art. 29 ust. 5 u.g.n.r. był przepisem szczególnym do regulacji kodeksowych<sup>279</sup>. W szczególności stosowano treść art. 594 k.c. dotyczący zwrotu ceny, kosztów sprzedaży, zwrotu nakładów koniecznych oraz pozostałych nakładów zwiększających wartość ceny. Regulacje ustawowego prawa odkupu, inaczej niż w przypadku prawa pierwokupu, regulowały procedurę nabycia własności nieruchomości. Proces przejścia prawa własności w wyniku realizacji uprawnień wynikających z ustawowego prawa odkupu był dwuetapowy. Przepisy prawne wymagały najpierw złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa odkupu, a następnie kupujący zobowiązany był przenieść z powrotem na sprzedawcę własność kupionej rzeczy<sup>280</sup>. W przypadku odmowy powrotnego przeniesienia własności nieruchomości można było sporządzić protokół stawiennictwa jednej strony i niestawiennictwa drugiej w formie aktu notarialnego<sup>281</sup>. Stanowiło to niezbędną przesłankę do uzyskania orzeczenia sądu zastępującego oświadczenie woli zgodnie z art. 64 k.c. w zw. z art. 1047 k.p.c.<sup>282</sup>. W ten sposób możliwe było powrotne przeniesienie prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.

Co do zasady ustawowe prawo odkupu mogło być wykonywane w każdym przypadku. W praktyce jednak na etapie porozumienia Agencji z kupującym ustalano szczegółowe przypadki wykonywania tego prawa oraz sposób ustalenia ceny odkupu. W razie wykonania prawa odkupu całej nieruchomości cenę ustalano jako sumę ceny

---

<sup>278</sup> Stanowisko Rady Ministrów wobec komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (druk nr 1423). [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A0EF949A68AEBDA4C125757D002F1E08/\\$file/1423-s.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A0EF949A68AEBDA4C125757D002F1E08/$file/1423-s.pdf) [dostęp 05.06.2023].

<sup>279</sup> R. Szytk, *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rej. 2003, Nr 5, s. 40.

<sup>280</sup> T. Darlak, *Prawo odkupu nieruchomości*, Nier. 2010, Nr 7, s. 14. Dla skuteczności oświadczenia wymagano formy wymaganej dla przeniesienia prawa własności nieruchomości, a więc formy aktu notarialnego, tym samym dochodziło do zawarcia umowy sprzedaży zwrotnej nieruchomości.

<sup>281</sup> W. Humięcki, P. Iwaszkiewicz, T. Zagórski, *Prawo odkupu nieruchomości*, Nier. 2008, Nr 5, s. 4. Dopuszczalne było wystąpienie do sądu z pozwem o nakazanie złożenia oświadczenia woli, korzystając z treści art. 593 k.c. w związku z art. 64 k.c., domagając się, zastępującego oświadczenie woli pozwanego, orzeczenia sądu stosownie do art. 1047 §1 k.p.c.

<sup>282</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805).

sprzedaży nieruchomości, udokumentowanych kosztów poniesionych przez nabywców w związku z zawarciem umowy oraz wartość nakładów na nieruchomość poniesionych do dnia wykonania prawa odkupu w wysokości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego powołanego przez Agencję.

Przepisy regulujące ustawowe prawo odkupu zostały uznane przez TK za niekonstytucyjne, gdyż naruszały zasady przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz w nieproporcjonalny sposób ingerowało w zasadę ochrony własności<sup>283</sup>. Powyższa analiza potwierdza, że ustawowe prawo odkupu najmocniej ingerowało w treść prawa własności, ponieważ zapewniało państwu nieograniczone możliwości nabycia prawa własności nieruchomości, również wtedy, gdy nieruchomość zmieniła już właściciela. Instytucja prawa odkupu stanowiła przykład nadużywania przez Skarb Państwa dominującej pozycji w obrocie prawnym, mimo iż celem wprowadzenia tej instytucji było przeciwdziałanie nieuzasadnionemu wzbogaceniu się określonej grupy właścicieli, którzy nabyli nieruchomości rolne od Skarbu Państwa w celu dalszej odsprzedaży z zyskiem.

## 5. Podsumowanie

Ukształtowane przez ostatnie lata odmienne koncepcje ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami stanowią do dziś źródło inspiracji w tworzeniu modeli ochronnych. Niezależnie od oceny jurystycznej poszczególnych instytucji bardzo ważne jest uwzględnienie sytuacji gospodarczej, politycznej oraz społecznej, w której wprowadza się do obiegu dane ograniczenia w obrocie nieruchomościami. Wynika to z tego, iż powyższe czynniki pozaprawne determinują kształt ochrony interesów Skarbu Państwa oraz są one uzasadnione z punktu widzenia szeroko pojętego bezpieczeństwa Państwa.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w analizowanym okresie funkcjonowały dwa modele ochrony Skarbu Państwa, z których zestawienia można wyodrębnić trzeci model funkcjonujący współcześnie. Niezależnie od przyjętego systemu ochrony interesów

---

<sup>283</sup> Wyrok TK z 18.03.2010 r., K 8/08, OTK 2010, nr 3, poz. 23 oraz Zob. szerzej. E. Kremer, *Wybrane zagadnienia z zakresu prawa rolnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, ZSNA 2010, Nr 5-6. W wyroku Trybunał zgodził się z argumentacją, że ustawa nie określała warunków, na jakich nieruchomości sprzedawane przez ANR mogły być następnie przez nią odkupywane; nie wymieniała także żadnych przesłanek, które Agencja (działająca na rzecz państwa) musiała spełnić, by skorzystać z przyznanego uprawnienia.



państwa, nieruchomości rolne i zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców cieszą się szczególnym zainteresowaniem ustawodawcy.

Niestabilna sytuacja polityczna Polski, konflikty zbrojne oraz zacofanie gospodarcze względem pozostałych europejskich krajów stały się podłożem do kształtowania się pierwszego modelu ochrony interesów państwa. Obawa przed otwarciem gospodarki na inne kraje sprawiła, że w okresie dwudziestolecia międzywojennego podstawową instytucją zapewniającą ochronę nieruchomości było zezwolenie na nabycie nieruchomości rozumiane bardzo szeroko i ujęte w wielu aktach normatywnych. Konflikty zbrojne sprawiły, że konieczne było wprowadzenie u.n.n.c. oraz rozporządzenia dotyczącego nieruchomości położonych w pasie granicznym. Wszystkie działania ustawodawcy podyktowane były interesem publicznym, rozumianym w szczególności jako bezpieczeństwo państwa.

Pierwszy model ochrony funkcjonujący w okresie dwudziestolecia międzywojennego cechował się zachowaniem prawa własności nieruchomości z jednoczesnym utrzymaniem znacznych ograniczeń w obrocie nieruchomościami. Charakteryzował się następującymi cechami:

- 1) utrzymywał własność prywatną jako podstawę prawidłowego rozwoju państwa;
- 2) zezwolenie na nabycie nieruchomości stanowi podstawę ochrony interesów państwa; w stosunku do nieruchomości, które są wyłączone spod obowiązku uzyskania zezwolenia stosuje się szeroki zakres ograniczeń w wykonywaniu prawa własności;
- 3) ustawowe prawo pierwokupu stosowane jest posiłkowo w stosunku do nieruchomości, do których obowiązek zezwolenia byłby nadmiernym środkiem ochrony;
- 4) wywłaszczenie jest ostatecznym środkiem ochrony, wymagającego działania *ad hoc*.

Należy podkreślić, że ten model ochrony interesów Skarbu Państwa występujący w okresie dwudziestolecia międzywojennego charakteryzował się rozumieniem interesu państwa jako bezpieczeństwa w znaczeniu obronnym oraz uzasadniał wzmoczoną kontrolę obrotu nieruchomościami.

Natomiast w okresie od 1945 roku względy ideologiczne wpływały na zakres wykonywania prawa własności, niezależnie od kategorii nieruchomości. Okres przemian społecznych i przede wszystkim gospodarczych, które się pojawiły wraz z rozwojem socjalizmu przemodelowały pojęcie własności i funkcje państwa. Wprowadzone

ograniczenia, w szczególności na płaszczyźnie prawa pierwokupu i wykupu sprawiły, że organy państwowe w dalszym ciągu zachowały uprawnienia do kontrolowania i ewidencjonowania obrotu nieruchomościami. Po II wojnie światowej zmieniło się bowiem postrzeganie interesu publicznego, zaczęto go utożsamiać z jego ekonomicznym wymiarem.

Drugi model ochrony występujący w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest przeciwstawnym modelem do tego występującego w dwudziestoleciu międzywojennym i jest oparty na:

- 1) zasadzie własności państwowej;
- 2) zezwolenie na nabycie nieruchomości oraz wywłaszczenie pełni w systemie prawnym marginalną rolę;
- 3) podstawowymi narzędziami służącymi ochronie interesów Skarbu Państwa było ustawowe prawo pierwokupu oraz wykupu;
- 4) państwo dąży do skupienia własności nieruchomości w swoich rękach. Wskazany model ochrony interesów Skarbu Państwa był emanacją ekonomicznego pojmowania interesu państwa, co stanowi wyróżnik ustroju socjalistycznego w latach 1944-1989.

Ukazane rozważania prowadzą do wniosku, że w tym okresie stosowano w najszerszym zakresie instytucję ustawowego prawa pierwokupu oraz ustawowego prawa wykupu jako narzędzi gwarantujących urzeczywistnienie ekonomicznego wymiaru interesu Skarbu Państwa.

Pomimo tego, iż ograniczenia własności nieruchomości były wprowadzane w różnych odstępach czasu, z różnym stopniem nasilenia i inne przesłanki stały za podjęciem danych decyzji, to kształt modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w poszczególnym okresie pozwala zrozumieć wpływ czynników pozaprawnych na treść instytucji prawnych służących ochronie interesów Skarbu Państwa.

Ustawodawca decydując się na zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami w ramach przyjętych przez siebie modeli, określił bardzo szeroko zakres nieruchomości podlegających ograniczeniom. Cechą wspólną powyższych modeli zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa było objęcie nieruchomości rolnych szczególną ochroną, przy jednoczesnym przyjęciu zróżnicowanych narzędzi prawnych służących temu celowi. Wynikało to z dążenia ustawodawcy do stworzenia ustroju rolnego opartego na zróżnicowanych pod względem wielkości i produkcji gospodarstwach rolnych, stanowiących własność prywatną jako zdolnych do efektywnego wykorzystania zasobów

rolnych<sup>284</sup>. W zależności od przyjętego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa, ustawodawca posługuje się zróżnicowanymi narzędziami w stosunku do nieruchomości, nastawionych na nabycie prawa własności lub kontrolę obrotu nieruchomościami.

Trzeci model ochrony (mieszany) występujący obecnie cechuje się: oparciem ustroju gospodarczego o własność prywatną, z nielicznymi wyjątkami zastrzeżenia własności na rzecz Skarbu Państwa; interesy Skarbu Państwa chronione są za pomocą ustawowego prawa pierwokupu i zezwolenia na nabycie nieruchomości; wywłaszczenie nieruchomości stosowane jest jedynie posiłkowo względem konkretnych nieruchomości. Instytucja zezwolenia, ustawowego prawa pierwokupu oraz zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców stanowią obecnie podstawę ochrony interesów Skarbu Państwa. Analiza trzeciego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami zostanie szczegółowo dokonana w kolejnych rozdziałach niniejszej rozprawy.

---

<sup>284</sup> Zob. Orzeczenie SN z 7.01.1931 r., III Rw 2006/30, LEX nr 1632308. W judykaturze dokonano próby określenia normy obszarowej gospodarstwa zdolnego do efektywnego wykorzystania zasobów rolnych jako obszaru minimum 0,56-0,58 ha.

## **Rozdział IV. Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej w ujęciu przedmiotowym**

### **1. Zagadnienia wstępne**

Przedmiot ochrony Skarbu Państwa jest jednym z najważniejszych aspektów związanych z zabezpieczeniem interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Właściwe określenie kategorii nieruchomości podlegających ograniczeniom w obrocie ma fundamentalne znaczenie dla całego systemu prawnego, ponieważ nie można domniemywać kompetencji Skarbu Państwa w drodze wykładni prawa, ani w drodze domniemań<sup>285</sup>. Precyzyjne wskazanie przedmiotu ochrony Skarbu Państwa jest istotne, albowiem niewłaściwe jego oznaczenie może skutkować nieważnością całej czynności prawnej. Dokonanie bezwarunkowej umowy sprzedaży albo udokumentowanie czynności bez wymaganego prawem zezwolenia bądź zgody na nabycie jest bowiem nieważne *ex tunc*. Ponadto sprzedaż nieruchomości bądź przeniesienie jej własności w drodze innego tytułu prawnego z pominięciem praw Skarbu Państwa naraża notariusza na odpowiedzialność dyscyplinarną. Aktualnie największe ograniczenia w obrocie występują w przypadku nieruchomości rolnych, co podyktowane jest historycznymi uwarunkowaniami oraz akcentowaniem znaczenia w Konstytucji rodzinnych gospodarstw rolnych.

Obecnie przepisy prawa nieprecyzyjnie określają przedmiot ochrony, co stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami oraz umożliwia stosowanie wykładni rozszerzającej przy ocenie przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa. Podstawowym dokumentem potwierdzającym sposób wykorzystania danej nieruchomości jest wypis z rejestru gruntów wydany na podstawie art. 24 ust. 4 p.g.k.<sup>286</sup>, określający użytki gruntowe zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Przy określeniu przedmiotu ochrony najistotniejsze znaczenie ma również przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub objęcie jej decyzją o warunkach zabudowy, albowiem dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków będą wykorzystywane w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania

---

<sup>285</sup> Wyrok SN z 6.11.1997 r., III RN 50/97, OSNP 1998, nr 8, poz. 232; uchwała TK z 10.05.1994 r., W 7/94, OTK 1994, nr 1, poz. 23; wyrok SA w Warszawie z 11.04.2018 r., I ACa 66/18, LEX nr 2692213; postanowienie SN(7) z 18.01.2005 r., WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29.

<sup>286</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1990).

przestrzennego<sup>287</sup>. Źródłem znacznych komplikacji powstających podczas analizy przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa jest przeznaczenie części nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania na dane cele oraz różne kategorie użytków w obrębie danej nieruchomości. Należy rozstrzygnąć problem, czy dana instytucja ograniczająca obrót nieruchomościami będzie miała zastosowanie w przypadku sprzedaży nieruchomości, w której tylko jej część spełnia warunki zastosowania danej instytucji.

Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami nie ma charakteru bezwzględnego i ulega pewnemu wyłączeniu, w szczególności dotyczy to obrotu nieruchomościami z udziałem osób bliskich, bądź gdy obrót cywilnoprawny obejmuje określone kategorie nieruchomości. Natomiast u.n.n.c. zawiera generalny wymóg uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości, stąd właściwa ocena zawartych w niej regulacji będzie możliwa po uwzględnieniu przedmiotowych lub podmiotowych przesłanek wyłączających stosowanie ustawy oraz zwolnienia z obowiązków wynikających z niniejszej ustawy.

W zależności od przedmiotu ochrony (nieruchomości) będą przenikać się wzajemnie instytucje cywilnoprawne z administracyjnoprawnymi, co poddaje pod wątpliwość zasadność daleko idącej ochrony Skarbu Państwa. Wskazanie przedmiotu ochrony Skarbu Państwa umożliwi dokonanie racjonalnej oceny narzędzi służących jego ochronie w obrocie prawnym.

Konsekwencją rozważań przyjętych w ramach niniejszej części będzie możliwość wysunięcia postulatów *de lege ferenda* mających na celu wyważenie interesu prywatnego z interesem Skarbu Państwa bez konieczności nadmiernej ingerencji w obrót nieruchomościami.

Rozważania ujęte w niniejszym rozdziale uzupełnią będzie analiza uzasadnień poszczególnych ustaw regulujących model ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. W obecnym modelu ochrony interesów Skarbu Państwa, zakres tej ochrony jest zróżnicowany w odniesieniu do poszczególnych kategorii nieruchomości. Ustawodawca objął szczególną ochroną nieruchomości stanowiące strategiczne zasoby naturalne kraju (do których zalicza się między innymi wody, lasy państwowe oraz zasoby przyrodnicze parków narodowych) oraz nieruchomości rolne. Z powyższych względów, wskazane jest, aby badania objęły analizę *ratio legis* poszczególnych aktów prawnych

---

<sup>287</sup> Wyrok NSA z 23.07.2021 r., I OSK 34/21, LEX nr 3205341; wyrok NSA z 12.03.2020 r., II OSK 1279/18, LEX nr 3020156.

regulujących problematykę ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Ponadto ze względu na występujące problemy w interpretacji przepisów regulujących ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami, nieodzowne staje się odwołanie do reguł wykładni celowościowej (teleologicznej) zmierzającej do uwzględnienia celu, jaki interpretowany przepis ma osiągnąć. Jeżeli ustawa służy realizacji określonych przez ustawodawcę celów, to w procesie wykładni należy mieć na uwadze cel wprowadzenia konkretnych unormowań<sup>288</sup>. Rolę *ratio legis* regulacji prawnych w procesie wykładni prawa dostrzega również judykatura<sup>289</sup>. Równocześnie należy mieć na uwadze prymat wykładni językowej przy interpretacji przepisów prawnych<sup>290</sup>. Analiza *ratio legis* poszczególnych aktów prawnych pozwoli zrozumieć kształt obowiązujących przepisów prawnych w odniesieniu do konstytucyjnej zasady proporcjonalności przy wprowadzeniu ograniczeń w obrocie nieruchomościami, a także pozwoli skonkretyzować pojęcie interesu Skarbu Państwa na tle konkretnych ustaw. Wykładnia celowościowa uwzględniająca cele regulacji prawnych jest pomocna, albowiem stanowi ona dyrektywę interpretacyjną odnoszącą się do czynników pozaprawnych kształtujących treść przepisów prawnych.

## 2. Nieruchomości uznane za strategiczne zasoby naturalne kraju

Ochrona interesów Skarbu Państwa w aspekcie przedmiotowym w odniesieniu do nieruchomości uznanych za strategiczne zasoby naturalne kraju jest zróżnicowana. Odmienne będzie kształtować się przedmiot ochrony w przypadku nieruchomości stanowiących lasy, parki narodowe oraz wody. W związku z tym należy omówić status prawny wód w Polsce oraz definicję lasu w u.l. Natomiast definicja parku narodowego zostanie dokonana w kolejnym punkcie niniejszego rozdziału.

W pierwszej kolejności należy przeanalizować status prawny wód w Polsce. Na tle przepisów pr.wod. pojawił się w doktrynie problem z charakterem prawnym własności wód wyłączonych z obrotu cywilnoprawnego<sup>291</sup>. W praktyce odróżnia się własność wód w

---

<sup>288</sup> Zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 158.

<sup>289</sup> Zob. np. Postanowienie SN z 17.02.2021 r., II KO 3/21, LEX nr 3123208; wyrok NSA z 21.07.2020 r., I OSK 3337/19, LEX nr 3035014; wyrok NSA z 15.06.2020 r., I OSK 1713/19, LEX nr 3056246.

<sup>290</sup> Zob. np. Postanowienie SN z 12.01.2021 r., II USK 5/21, LEX nr 3114661.

<sup>291</sup> Zob. między innymi M. Roliński, *Administracyjnoprawne aspekty ochrony wód śródlądowych. Zagadnienia podstawowe*, Stud. Iur. Lub. 2003, nr 1, s. 158-159; A. Sznajder, *Woda jako przedmiot prawa własności – uwagi na tle Kodeksu cywilnego oraz ustawy prawo wodne [w:] Wokół Rekodyfikacji Prawa Cywilnego. Prace jubileuszowe*, red. nauk. P. Stec, red. nauk. M. Załucki, Kraków 2015, s. 219-220; B. Rakoczy, *Własność wód w prawie polskim*, PPOŚ 2013, nr 1, s. 12-13; M. Turkowski, *Własność i zarządzanie jeziorami a problem ich zrównoważonego użytkowania*, PNUE 2016, nr 453, s. 162-164.

rozumieniu pr.wod. oraz jej cywilnoprawne znaczenie. Dychotomia własności wody oznacza, że rodzaj jej własności będzie zależny od stwierdzenia co stanowi przedmiot tego prawa<sup>292</sup>. Ugruntowany pogląd zakłada, iż wody nie mogą stanowić samodzielnego przedmiotu obrotu w rozumieniu cywilistycznym, z tego względu, iż wody powierzchniowe i podziemne – nie mają przymiotu rzeczy<sup>293</sup>. Następstwem tego jest postrzeganie wód co do zasady jako części składowej gruntu, jeżeli dotyczy wód stojących oraz wód w rowach, które stanowią własność właściciela gruntów<sup>294</sup>. Natomiast grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi, zostały przez ustawodawcę wyjęte z obrotu prawnego i stanowią one własność Skarbu Państwa. W związku z tym właściwe będzie uznanie, iż w każdym wypadku woda nie jest samodzielnym przedmiotem obrotu prawnego, a będzie występować jako część składowa gruntu. Reasumując, należy przyjąć, iż własność wód w ujęciu pr.wod. dotyczy jedynie aspektu ekonomicznego i podkreśla normatywny związek z własnością nieruchomości w kontekście władztwa nad wodą<sup>295</sup>. Analiza przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa w postaci ustawowego prawa pierwokupu zostanie dokonana w kolejnym punkcie niniejszej rozprawy.

Kolejnym przedmiotem ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jest nieruchomość stanowiąca las. Zgodnie z art. 3 u.l. za las może zostać uznana nieruchomość o określonej zwartej powierzchni (minimum 0,10 ha) pokrytej roślinnością leśną (drzewami i krzewami) oraz runem leśnym lub przejściowo jej pozbawiony, gdy spełnia oznaczone kryteria określone w tym artykule. Za las może zostać uznana również nieruchomość przejściowo pozbawiona roślinności leśnej, jeżeli jest przeznaczona do produkcji leśnej lub stanowi rezerwat przyrody lub wchodzi w skład parku narodowego albo jest wpisana do rejestru zabytków. Za las może być również uznany grunt związany z gospodarką leśną, jeżeli jest zajęty pod wykorzystywanie dla potrzeb gospodarki leśnej. Definicja nieruchomości leśnej ujęta w u.l. jest określona bardzo

---

<sup>292</sup> Zob. szerzej T. Dybowski, *Własność wód* [w:] *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, T. Dybowski, S. M. Grzybowski, Z. K. Nowakowski, Warszawa 1957, s. 126. Dalej T. Dybowski wskazuje na cztery koncepcje własności wód: 1) Grunt z wodą jako jego część składowa stanowi rzecz; 2) Woda z gruntem jako jej częścią składową stanowi rzecz; 3) Rozerwanie więzi prawnej między wodą i gruntem, woda stanowi rzecz samodzielną; 4) Woda jako przedmiot prawa do rzeczowego podobnego.

<sup>293</sup> Zob. B. Rakoczy, *Własność wód...op.cit.*, s. 12.

<sup>294</sup> A. Sznajder, *Woda jako przedmiot...op.cit.*, s. 221. Natomiast wyłączenie z obrotu cywilnoprawnego wód płynących sprowadza się do tego, że mogą być przedmiotem własności jedynie w rozumieniu prawa wodnego; może przysługiwać wyłącznie Skarbowi Państwa, a także nie może być obciążona na rzecz osób trzecich oraz nie może być również przedmiotem zasiedzenia. Tak też S. Rudnicki, *O własności wód*, NP. 1982, nr 7-8, s. 82-83; Odmienne A. Agopszowicz, *Własność wód (Jej istota i charakter prawny)*, ZNUJ 1974, z. 1, s. 31-32 i B. Rakoczy, *Nabywanie własności gruntu pokrytego wodami*, PPOŚ 2015, nr 1, s. 14.

<sup>295</sup> Zwraca na to uwagę również A. Sznajder, *Woda jako przedmiot...op.cit.*, s. 218; wyrok SN z 19.11.2004 r., II CK 146/04, LEX nr 271677.

szeroko, co potencjalnie rozszerza zakres ochrony interesów Skarbu Państwa. Na tle przepisu art. 3 u.l. istnieje spór w doktrynie oraz orzecznictwie, co do jego zakresu przedmiotowego. Problem prawny jaki występuje w ocenie definicji lasu dotyczy uznania czy dodatkowa przesłanka (kryterium przeznaczenia) określona w art. 3 pkt 1) lit. a), b) i c) u.l. (przeznaczenie do produkcji leśnej lub stanowienie rezerwatu przyrody lub wchodzenie w skład parku narodowego albo wpisanie do rejestru zabytków) dotyczą każdej nieruchomości leśnej o powierzchni minimum 0,10 ha czy tylko nieruchomości o powierzchni 0,10 ha przejściowo pozbawionej roślinności leśnej. Rozstrzygnięcie powyższych wątpliwości ma fundamentalne znaczenie, bowiem w zależności od przyjętej koncepcji definicji lasu będzie odmiennie kształtować się przedmiot ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Związane jest to z tym, że przyjęcie którejkolwiek z proponowanych koncepcji definicji lasu wpływa na oznaczenie danej nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków, która to stanowi podstawę do oceny stosowania instytucji ograniczających obrót nieruchomościami.

Obecnie występują dwa ujęcia lasu – szerokie oraz wąskie. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem za las uznaje się nieruchomość spełniającą kryteria przyrodnicze oraz przestrzenne<sup>296</sup>. Nieruchomość stanowiącą las będzie grunt o powierzchni minimum 0,10 ha oraz pokryty roślinnością leśną, drzewami i krzewami oraz runem leśnym bez konieczności spełnienia dodatkowego kryterium z art. 3 pkt 1) lit. a), b) lub c) u.l. Natomiast przeciwny pogląd zakłada konieczność łącznego spełnienia przez nieruchomość kryterium przyrodniczego, przestrzennego oraz przeznaczenia<sup>297</sup>. Przez kryterium przeznaczenia rozumie się przeznaczenie nieruchomości do produkcji leśnej, stanowiącej rezerwat przyrody lub wchodzącą w skład parku narodowego albo wpisaną do rejestru zabytków. Węższe ujęcie nieruchomości leśnej wymaga spełnienia dodatkowych warunków, które zawężają przedmiot ochrony interesów Skarbu Państwa. W zależności od

---

<sup>296</sup> Zob. szerzej Wyrok SN z 28.01.2009 r., IV CSK 353/08, LEX nr 527250; wyrok SN z 28.01.2010 r., I CSK 258/09, LEX nr 565990; wyrok WSA w Białymstoku z 5.04.2012 r., II SA/Bk 132/12, LEX nr 1145729; wyrok NSA z 9.09.2015 r., II OSK 95/14, LEX nr 1987321; wyrok WSA w Warszawie z 7.12.2016 r., IV SA/Wa 1412/16, LEX nr 2347760; wyrok WSA w Łodzi z 4.02.2020 r., II SA/Łd 724/19, LEX nr 2784948; wyrok SO w Olsztynie z 27.02.2020 r., IX Ca 1858/19, LEX nr 2935650; wyrok WSA w Warszawie z 21.04.2021 r., IV SA/Wa 103/21, LEX nr 3185030.

<sup>297</sup> Zob. szerzej wyrok NSA z 23.05.2013 r., II OSK 215/12, LEX nr 1559533; wyrok NSA z 2.10.2015 r., II OSK 308/14, LEX nr 2002652; wyrok NSA z 8.11.2017 r., II OSK 2866/16, LEX nr 2418626; wyrok WSA w Lublinie z 20.04.2017 r., II SA/Lu 67/17, LEX nr 2306956; wyrok WSA w Poznaniu z 17.01.2018 r., IV SA/Po 946/17, LEX nr 2436412; wyrok WSA w Krakowie z 8.03.2018 r., III SA/Kr 1540/17, LEX nr 2466532; wyrok WSA w Poznaniu z 2.10.2019 r., II SA/Po 521/19, LEX nr 2729981; wyrok NSA z 23.04.2020 r., II OSK 1006/19, LEX nr 3005640; wyrok WSA w Krakowie z 1.07.2020 r., II SA/Kr 236/20, LEX nr 3034501; wyrok WSA w Krakowie z 4.02.2021 r., II SA/Kr 1363/20, LEX nr 3164794.



przyjęcia którejkolwiek z koncepcji definicji lasu, ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami stanowiącymi lasy, będzie zróżnicowana. Drugi pogląd zakłada, że nieruchomość może być uznana za las, jeżeli spełnia przesłankę dodatkową z art. 3 pkt 1) lit a), b) lub c) u.l. niezależnie od tego czy grunt pokryty jest roślinnością leśną lub przejściowo jej pozbawiony<sup>298</sup>.

Należy podzielić stanowisko pierwsze o szerszym ujęciu definicji lasu, że lasem jest nieruchomość bez konieczności spełnienia dodatkowego warunku z art. 3 pkt 1) lit a), b) lub c) u.l. Konsekwencją przyjęcia pierwszego ujęcia definicji lasu jest szerszy przedmiot ochrony interesów Skarbu Państwa, gdyż każda nieruchomość stanowiąca las nie musi być przeznaczona do produkcji leśnej bądź nie musi stanowić parku narodowego albo rezerwatu przyrody. Zawężenie spełnienia warunku z art. 3 pkt 1) lit a), b) lub c) u.l. tylko do nieruchomości przejściowo pozbawionej roślinności leśnej poszerza zakres nieruchomości, które mogą stanowić lasy. Za przyjęciem pierwszego stanowiska przemawia wykładnia językowa art. 3 pkt 1) u.l., bowiem ustawodawca posługuje się spójnikiem lub jako alternatywą rozłączną. Hipotetyczne uznanie drugiego stanowiska za słuszne wiązałoby się z tym, że za las nie będzie można uznać nieruchomości pokrytej roślinnością leśną oraz runem leśnym o powierzchni powyżej 0,10 ha, jeżeli jednocześnie nieruchomość ta nie wchodzi w skład parku narodowego. Bez wątpienia zawęzałoby to definicję lasu, a tym samym zakres ochrony interesów Skarbu Państwa. Inna przesłanka uznania danej nieruchomości za las obejmuje kryterium powierzchniowe (powierzchnia minimum 0,10 ha), które jest bezwzględną przesłanką uznania danej nieruchomości za las, bez konieczności stwierdzenia czy grunt jest pokryty roślinnością leśną oraz runem leśnym lub przejściowo jej pozbawiony.

Reasumując, w polskim prawie za las może zostać nieruchomość spełniająca wyłącznie kryterium przyrodnicze i przestrzenne. Dodatkowe kryterium przeznaczenia rozumiane jako przeznaczenie do produkcji leśnej lub stanowienie rezerwatu przyrody lub wejście w skład parku narodowego albo wpisanie do rejestru zabytków obejmuje wyłącznie nieruchomości przejściowo pozbawione roślinności leśnej oraz runa leśnego.

---

<sup>298</sup> J. Chmielewski, *Pojęcie lasu w ustawie o lasach – próba konceptualizacji*, PPP 2019, nr 3, s. 49; D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 68; M. Z. Sondej, *Zadrzewiony teren nie zawsze będzie lasem*, LEX/el. 2018. Odmiennie J. Ptak, *Definicja lasu w ustawie o lasach*, PPGiOŚ 2016, nr 1, s. 73; E. K. Czech, *Kwestia istnienia jednoznaczności i spójności terminologicznej norm, w oparciu o które chronione są lasy – studium wybranych ustaw*, BSP 2015, z. 18, s. 52; J. Bujny, T. Mądry, *Problemy związane z definicją lasu w polskim systemie prawnym*, SPP 2017, nr 3, s. 90.

Tak określona definicja szeroko ujmuje las jako przedmiot ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami.

W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych, postulowano w doktrynie nowelizację u.l. poprzez nadanie przepisowi art. 3 u.l. następującej treści:

*„Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:*

*1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym;*

*1a) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawiony roślinności, o której mowa w pkt 1:*

*a) przeznaczony do produkcji leśnej lub*

*b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo*

*c) wpisany do rejestru zabytków;*

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

299.

Tak ujęta definicja lasu rozwiązałaby wszystkie wątpliwości interpretacyjne występujące w judykaturze. Oznacza to, że spełnienie dodatkowej przesłanki będzie wymagane wyłącznie w przypadku, gdy nieruchomość jest przejściowo pozbawiona roślinności leśnej. Takie ujęcie lasu jest zgodne z *ratio legis* u.l., którym jest dążenie do powiększania stanu lasów, będących własnością Skarbu Państwa. Zatem szerokie ujęcie definicji lasu powoduje, że interes Skarbu Państwa w odniesieniu do lasów będzie szerzej ingerować w obrót nieruchomościami.

## **2.1. *Ratio legis* unormowań dotyczących nieruchomości uznanych za strategiczne zasoby naturalne kraju – ujęcie przedmiotowe**

Z punktu widzenia modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości, w skład których wchodzi strategiczne zasoby naturalne kraju, istotne znaczenie zyskuje u.z.n.ch.<sup>300</sup>. Niniejsza ustawa do strategicznych zasobów naturalnych

---

<sup>299</sup> Tak J. Bujny, T. Mądry, *Problemy...op.cit.*, s. 90. Zaproponowana przez autorów zmiana redakcyjna przepisu art. 3 u.l. powinna zostać w pełni zaaprobowana.

<sup>300</sup> Ustawa z dnia 06 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1235).

kraju zalicza między innymi lasy państwowe, zasoby przyrodnicze parków narodowych oraz wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i w źródłach, z których te cieciki biorą początek, w kanałach, w jeziorach i w zbiornikach wodnych o ciągłym dopływie w rozumieniu pr.wod.<sup>301</sup>. Powyższe dobra zostały zakwalifikowane jako dobra publiczne, mające doniosłe znaczenie dla życia społeczeństwa. Ustawodawca przyjął, iż upaństwowienie tych kategorii nieruchomości pozwoli na łatwiejsze utrzymanie ich w należytym stanie i w związku z tym dopuszczalne jest wprowadzenie ograniczeń w obrocie takimi nieruchomościami<sup>302</sup>. Z tego powodu ustawodawca zawarł w unormowaniach instytucje prawne ograniczające obrót nieruchomościami, na których znajdują się wody, lasy czy parki narodowe, również poprzez wyłączenia z obrotu (*res extra commercium*). W związku z tym celem regulacji prawnych analizowanej ustawy jest dążenie do osiągnięcia bezpieczeństwa ekologicznego<sup>303</sup>. Ponadto w art. 3 tej ustawy wskazano dyrektywę gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w interesie dobra ogólnego. Zrównoważone gospodarowanie zasobami oznacza dążenie do osiągnięcia celów w postaci dobrobytu, sprawiedliwości i bezpieczeństwa, rozumianych jako gospodarowanie nimi w sposób umożliwiający ich wykorzystanie przez przyszłe pokolenia oraz zabezpieczenie zasobów dla przyszłego wzrostu gospodarczego<sup>304</sup>. Należy zatem przyjąć, iż dążenie ustawodawcy do zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi oraz zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego będą celami stojącymi za wprowadzeniem regulacji prawnych obejmujących zasady obrotu nieruchomościami, w skład których wchodzi strategiczne zasoby naturalne kraju. Jednocześnie możliwe jest poszerzenie tychże celów w poszczególnych ustawach regulujących odrębnie zasady obrotu nieruchomościami, w skład których wchodzi wody, lasy czy też parki narodowe.

Po określeniu *ratio legis* u.z.n.ch. należy omówić przedmiot ochrony interesów Skarbu Państwa z perspektywy prac legislacyjnych. Chodzi tutaj o uwzględnienie koncepcji przedmiotu ochrony pojawiających się w trakcie procesu legislacyjnego. Jest to istotne, bowiem w stosunku do nieruchomości uznanych za strategiczne zasoby naturalne

---

<sup>301</sup> Szerzej o relacji definicji strategicznych zasobów naturalnych na tle ustaw szczególnych A. Haładaj, J. Trzewik, *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, PPOŚ 2014, nr 1, s. 33 i n.

<sup>302</sup> *Projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, druk 1455, Sejm III Kadencji.

<sup>303</sup> P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako dobro prawnie chronione* [w:] *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, red. Z. Duniewska, Łódź 2014, s. 168.

<sup>304</sup> Zob. np. A. Haładaj, J. Trzewik, *Komentarz do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, Lublin 2020, s. 95; A. Lisowska, *Cechy polityki ochrony środowiska na poziomie gminy*, ST 2017, nr 4, s. 53-54.

kraju, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie zróżnicowanego zakresu ograniczeń w obrocie tymi nieruchomościami. Zakres ograniczeń w obrocie powyższymi nieruchomościami oraz zasady gospodarowania tymi nieruchomościami zostały uregulowane w ustawach szczególnych<sup>305</sup>.

W pierwszej kolejności należy dokonać analizy u.l. Za las został uznany grunt pokryty roślinnością leśną, drzewami i krzewami oraz runem leśnym o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, co zdaniem ustawodawcy stanowiło konieczny zabieg legislacyjny z uwagi na rozdrobnienie powierzchniowe i własnościowe lasów<sup>306</sup>. Było to szczególnie widoczne przy lasach stanowiących własność osób fizycznych, których średnia powierzchnia wyniosła 1,05 ha. W pierwotnym brzmieniu u.l. nie przewidywała ochrony interesów Skarbu Państwa poprzez instytucję ustawowego prawa pierwokupu oraz oświadczenia o nabyciu gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej, które zostały wprowadzone dopiero 30 kwietnia 2016 roku<sup>307</sup>. Intencją ustawodawcy przy wprowadzeniu ograniczeń w obrocie nieruchomościami leśnymi było zapobieżenie wykupywaniu lasów przez cudzoziemców i umożliwienie w ten sposób realizację ustawowych zadań przez Lasy Państwowe poprzez podejmowanie działań zmierzających do powiększania zasobów leśnych<sup>308</sup>. Z tej przyczyny ustawodawca wprowadził instrumenty prawne służące nabywaniu prawa własności nieruchomości przez Skarb Państwa w postaci ustawowego prawa pierwokupu oraz oświadczenia o nabyciu nieruchomości<sup>309</sup>. Do czasu nowelizacji u.l. w zakresie wprowadzenia instytucji ograniczających obrót nieruchomościami leśnymi, ochrona interesów Skarbu Państwa była sprowadzona jedynie do ograniczeń w zakresie korzystania z tych nieruchomości. Legislador wskazywał w uzasadnieniu do u.l., że stosowanie ustawowego prawa pierwokupu oraz oświadczenia o nabyciu nieruchomości nie tylko spełniają konstytucyjną zasadę proporcjonalności, ale także są jedyną prawną możliwością zapewnienia przez Skarb Państwa możliwości nabycia nieruchomości zbywanych przez podmioty prywatne.

---

<sup>305</sup> Tymi ustawami szczególnymi są: ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach (regulująca obrót nieruchomościami leśnymi), ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (regulująca obrót nieruchomościami położonymi w granicach parku narodowego) oraz ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku – Prawo wodne (regulująca obrót nieruchomościami, w skład których wchodzi woda).

<sup>306</sup> *Projekt ustawy o lasach wraz z aktami wykonawczymi*, druk nr 883, Sejm X Kadencji.

<sup>307</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 roku o zmianie ustawy o lasach (Dz.U. z 2016 r. poz. 586).

<sup>308</sup> *Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach*, druk 394, Sejm VIII Kadencji.

<sup>309</sup> Ustawodawca wskazywał, że prywatni właściciele lasów nie wykazują zainteresowania racjonalną gospodarką w swoich lasach, stąd kierunek ustawodawczy zmierza do bezpośredniej ingerencji państwa w strukturę własności tychże lasów. Ponadto rozważano możliwość wprowadzenia instytucji prawa pierwszeństwa nabycia, lecz pociągnęłoby to za sobą konieczność prowadzenia długotrwałych negocjacji oraz konieczność zawiadomienia podmiotu uprawnionego przez zbywcę o zamiarze zbycia nieruchomości.

W uzasadnieniu do u.l. ustawodawca przesądził, że powierzenie gospodarowania nieruchomości leśnych przez podmioty publiczne jest racjonalnym rozwiązaniem, stąd przyznano Lasom Państwowym możliwości nabycia nieruchomości leśnych.

Kolejną kategorią nieruchomości stanowiące strategiczne zasoby nieruchomości są również obszary parków narodowych, których tworzenie i funkcjonowanie reguluje u.p. Wymieniona ustawa wprowadza również ograniczenia w obrocie w postaci ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa jako głównego środka ochrony jego interesów. Ustawowe prawo pierwokupu występuje w sytuacji sprzedaży nieruchomości położonej w granicach parku narodowego. Przyczyną wprowadzenia ograniczeń w u.p. z uwagi na ochronę interesów Skarbu Państwa jest uznanie przyrody za dobro ogólnonarodowe<sup>310</sup>. Z tego względu ustawodawca wdrożył wiele form ochrony przyrody między innymi poprzez utworzenie parków narodowych, rezerwatów przyrody, parki krajobrazowe, obszary Natura 2000 lub pomniki przyrody. W projekcie ustawy pojawił się zapis dopuszczający wpis do księgi wieczystej okoliczności objęcia nieruchomości jedną z form ochrony przyrody. Jest to korzystne rozwiązanie z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami, albowiem zakres ograniczeń korzystania z nieruchomości nie budziłby wątpliwości. W głównej mierze rozwiązałyby to problemy interpretacyjne w ocenie czy dana nieruchomość jest położona w granicach parku narodowego, ponieważ spełnienie tego kryterium jest warunkiem zastosowania ustawowego prawa pierwokupu. Powyższy zapis nie został uwzględniony w ostatecznym kształcie ustawy. Natomiast z punktu widzenia ustawodawcy, gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parków narodowych sprowadza się w głównej mierze do ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, przybierających formę zakazów i nakazów<sup>311</sup>. Prowadzenie przez Skarb Państwa spójnej polityki w zakresie ochrony przyrody w postaci parków narodowych wymaga nabycia przez niego własności nieruchomości położonych w granicach parku narodowego. Z opinii prawnej na temat u.p. wynika, że wprowadzenie ustawowego prawa pierwokupu jest zgodne z Konstytucją, mimo iż jest ograniczeniem prawa własności w zakresie swobody rozporządzania prawem<sup>312</sup>. Z jednej strony ustawodawca podkreśla brak

---

<sup>310</sup> Instytut na rzecz rozwoju ekorozwoju, *Opinia do projektu ustawy o ochronie przyrody (druk 1982, przekazany do Sejmu RP 4 września 2003 r. przez Prezesa Rady Ministrów) wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu R.P. z 23 września 2003 r.*, druk nr 1982, Sejm IV Kadencji.

<sup>311</sup> B. Rakoczy, *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego*, PiP 2012, nr 9, s. 75.

<sup>312</sup> W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna na temat zgodności z konstytucją – art. 6 ust. 4, art. 9 ust. 5 oraz art. 11 projektu ustawy o ochronie przyrody (druk nr 1982)*, druk nr 1982, Sejm IV Kadencji. W opinii prawnej podkreślono okoliczność, że ustawowe prawo pierwokupu nie narusza istoty prawa własności i może być ograniczone ustawą, bowiem w tym przypadku chodzi o realizację jednej z wartości wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji (ochrona środowiska).

ingerencji w konstytucyjną istotę prawa własności przez instytucji ograniczające obrót nieruchomościami, z drugiej strony akcentuje, iż przysłuży się to bezpośredniej realizacji konstytucyjnej wartości jaką jest ochrona środowiska. Natomiast sama u.p. była oceniana jako dojrzała konstrukcja aktu prawnego, będąca efektem szerokich konsultacji społecznych oraz naukowych<sup>313</sup>.

Kolejnym aktem prawnym, który wprowadza środki ochrony interesów Skarbu Państwa jest pr.wod. W przypadku nieruchomości wodnych, ustawowe prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa stanowi nowy środek ochrony jego interesów względem poprzedniej ustawy. Ustawodawca pomija w projekcie ustawy uzasadnienie wprowadzenia instytucji ustawowego prawa pierwokupu w stosunku do nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi. Przy ocenie wprowadzenia instytucji ustawowego prawa pierwokupu właściwe jest odniesienie się do ogólnych celów ustawy. Celem tym jest dążenie do zwiększenia zasobów wodnych kraju oraz ich efektywniejsze wykorzystywanie. W doktrynie wskazuje się na dwie podstawowe wartości mające być urzeczywistnione przez niniejszą ustawę jakimi są: gospodarowanie wodami i kwestie własności wód, zaś wszelkie inne cele powinny pozostawać w zgodzie z tymi wartościami<sup>314</sup>.

Ustawa pr.wod. zawiera jednak niejasne założenia, albowiem wprowadza dwojaką klasyfikację jezior jako wód płynących i stojących<sup>315</sup>. Podział ten ma fundamentalne znaczenie dla stosowania ustawowego prawa pierwokupu, albowiem objęte tym prawem są śródlądowe wody stojące, zaś śródlądowe wody płynące są wyłączone z obrotu (nie podlegają obrotowi cywilnoprawnemu). W związku z powyższym rosnące zużycie wody powoduje stopniowe zwiększenie interwencjonizmu państwowego wraz z ograniczeniem

---

<sup>313</sup> Zob. R. Paczuski, *Opinia prawna do projektu ustawy o ochronie przyrody (druk nr 1982)*, druk nr 1982, Sejm IV Kadencji. W opinii prawnej podkreślono zaletę tego aktu jakim jest nawiązanie do dotychczasowego ustawodawstwa w zakresie form i środków prawnych ochrony przyrody; R. Andrzejewski, *Opinia – uwagi do projektu Ustawy o ochronie przyrody (Druk nr 1982 z 4 września 2003 r.)*, druk nr 1982, Sejm IV Kadencji. Jedynie krytycznie odniesiono się do tendencji centralizacyjnych w zakresie ochrony przyrody; Odmiennie P. Korzeniowski, *Krajobraz i walory krajobrazowe jako przedmiot ochrony prawnej przyrody*, ZNSA 2015, nr 5, s. 41.

<sup>314</sup> B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018, s. 29. Pomocne przy interpretacji aksjologicznego wymiaru prawa wodnego jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219), ponieważ wody pozostają w zainteresowaniu ochrony środowiska w rozumieniu tej ustawy; Tak też A. Sznajder, *Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zarządzania zasobami wodnymi*, Warszawa 2020, s. 10 i J. Rotko, *Ustawa Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska* [w:] *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, red. P. Korzeniowski, Łódź 2015, s. 110 i n. Konieczność ingerencji państwa w zarząd zasobami wodnymi eksponowano już we wcześniejszej ustawie Zob. I. Koza, L. Osuch-Chacińska, M. Pełda-Sypuła, M. Rytelowski, *Nowe prawo wodne*, Zielona Góra 2002, s. 9

<sup>315</sup> Zob. szerzej M. Marszelewski, W. Marszelewski, *Problemy własności jezior w Polsce*, PPOŚ, 2013, nr 3, s. 42-44.

prawa własności prywatnej poprzez ustawowe prawo pierwokupu<sup>316</sup>. Ponadto regulacje pr.wod. wyłączają pewne kategorie wód z obrotu cywilnoprawnego ze względu na fakt, iż mają one służyć użyteczności publicznej<sup>317</sup>. W przypadku jezior użyteczność publiczna jest niewątpliwa, aczkolwiek dychotomia w statusie prawnym jezior jest nieuzasadnionym rozwiązaniem. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 23 pr. wod. ustawodawca zalicza do śródlądowych wód stojących między innymi jeziora niezwiązane bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi śródlądowymi wodami płynącymi. Ze wskazanej definicji wynika problem z określeniem czy zachodzi przesłanka bezpośredniego związania w sposób naturalny z wodami płynącymi. Jak wskazuje się w literaturze, proces związany ze zmianą dopływów oraz odpływów jezior jest procesem występującym w przyrodzie, co może mieć wpływ na ustalenie charakteru prawnego danego zbiornika wodnego<sup>318</sup>. W rezultacie może powstać problem z określeniem przedmiotu ustawowego prawa pierwokupu oraz wyłączenia danej nieruchomości z obrotu prawnego. Zagrożenia jakie wynikają z powodów problemów z określeniem statusu prawnego jezior może być tendencja do poszerzania ochrony Skarbu Państwa przez kwalifikację danego jeziora jako śródlądowej wody płynącej. Wzmocniona ochrona Skarbu Państwa przejawia się przyznaniem Skarbowi Państwa prawa własności nieruchomości, w skład których wchodzi śródlądowe wody płynące, co wynika wprost z brzmienia art. 218 pr. wod.

Reasumując dotychczasowe rozważania poświęcone ocenie *ratio legis* w zakresie wprowadzenia instytucji ograniczających obrót nieruchomościami uznanymi za strategiczne zasoby naturalne kraju, należy stwierdzić, iż podstawowym celem ograniczeń jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa. Warte podkreślenia jest, że bezpieczeństwo państwa jest rozumiane bardzo szeroko, zarówno w aspekcie ochrony środowiska, czy dążenia do powiększenia zasobów lasów oraz wód. Z uwagi na to, iż strategiczne zasoby naturalne kraju są zasobami wpływającymi na komfort życia ludności oraz wpływają na zdrowie obywateli, chociażby przez dostęp do świeżego powietrza oraz wody pitnej wysokiej jakości, ograniczenia w obrocie tymi nieruchomościami znajdują uzasadnienie. Wprowadzenie ustawowego prawa pierwokupu jako głównej instytucji ograniczającej

---

<sup>316</sup> Tak. K. Turkowski, *Woda a nieruchomości – wybrane aspekty powiązań*, ŚN 2018, nr 3, s. 24.

<sup>317</sup> Zob. I. Koza, L. Osuch-Chacińska, M. Pelda-Sypuła, M. Rytelewski, *Nowe prawo...op.cit.*, s. 49; A. Sznajder, *Pozwolenie wodnoprawne...op.cit.*, s. 10.

<sup>318</sup> Zob. np. A. Bartczak, H. Kaczmarek, M. Kramkowski, M. Słowiński, S. Tyszkowski, *Naturalne i antropogeniczne uwarunkowania przestrzennych zmian obszarów wodno-błotnych na przykładzie Jeziora Rakutowskiego w świetle archiwalnych materiałów kartograficznych i fotogrametrycznych* [w:] *Antropogeniczne i naturalne przemiany środowiska geograficznego województwa kujawsko-pomorskiego - wybrane przykłady*, A. Bartczak i in., Warszawa 2010, s. 170.

obrót nieruchomościami, zmierza do przyznania Skarbowi Państwa możliwości nabycia nieruchomości. Ustawowe prawo pierwokupu stanowi skuteczne narzędzie ochrony interesów Skarbu Państwa. Wzmożenie ochrony interesów Skarbu Państwa jest przejawem uznania przez ustawodawcę wiodącej pozycji państwa w obrocie prawnym jako podmiotu gwarantującego wykorzystanie naturalnych zasobów zgodnie z ich przeznaczeniem.

W stosunku do nieruchomości, na których znajdują się wody, lasy oraz parki narodowe, ochrona interesów Skarbu Państwa przejawia się również poprzez wyłączenie tychże nieruchomości z obrotu prawnego. Przejawem tego jest wykluczenie na podstawie art. 2 u.z.n.ch., możliwości zmiany struktury własnościowej nieruchomości uznanej za strategiczne zasoby naturalne kraju, co stanowi wyraz priorytetowego traktowania przez ustawodawcę tej kategorii nieruchomości jako kluczowych dla bezpieczeństwa państwa. Z tego względu ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie najdalej idącego ograniczenia w obrocie nieruchomościami, jakim jest wyłączenie z obrotu. Celem tak daleko idących ograniczeń w obrocie jest dążenie do upaństwowienia tych nieruchomości, co w efekcie ma umożliwić sprawniejsze gospodarowanie zasobami naturalnymi kraju. W ocenie ustawodawcy wykorzystanie nieruchomości do zaspokojenia potrzeb wspólnoty uzasadnia wprowadzenie znacznych ograniczeń w obrocie nieruchomościami. Równoległe ustawodawca wskazuje, że zakaz przekształceń własnościowych jest zasadą, od której mogą występować wyjątki określone w przepisach szczególnych.

Na tle powyższej ustawy powstał problem prawny dotyczący dopuszczalności zasiedzenia nieruchomości, w skład których wchodzi strategiczne zasoby naturalne kraju. Obecnie dominuje w judykaturze stanowisko dopuszczające możliwość zasiedzenia takiej nieruchomości<sup>319</sup>, co spotkało się z aprobatą doktryny<sup>320</sup>. Kluczowe znaczenie dla analizowanego zagadnienia ma wykładnia pojęcia „przekształcenia własnościowego” ujętego w art. 2 u.z.n.ch. Z uwagi na brak definicji legalnej tego pojęcia, należy odwołać się do znaczenia tego pojęcia w języku potocznym. Słowo „przekształcenie” rozumiane jest jako zmiana charakteru, statusu prawnego, struktury lub formy czegoś<sup>321</sup>. W związku z powyższym, termin przekształcenie można ujmować rygorystycznie jako każdą zmianę

---

<sup>319</sup> Postanowienie SN z 10.05.2019 r., I CSK 207/18, OSNC 2020, nr 1, poz. 12.

<sup>320</sup> Zob. np. M. Górski [w:] *Zasiedzenie nieruchomości w praktyce*, red. A. Górski, Warszawa 2022, s. 117-118; M. Balwicka-Szczyrba, *Nabycie w drodze zasiedzenia nieruchomości leśnej stanowiącej własność Skarbu Państwa. Glosa do postanowienia SN z dnia 10 maja 2019 r., I CSK 207/18, OSP 2020, nr 4, s. 12*; G. Wolak, *Dopuszczalność nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości leśnych Skarbu Państwa. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 10 maja 2019 r., I CSK 207/18, KKSSIIP 2020, z. 2, s. 52*.

<sup>321</sup> *Przekształcenie* [w:] Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/przekształcenie.html> [dostęp: 05.06.2022].



właściciela nieruchomości niezależnie od tytułu prawnego. Jednakże powyższe określenie można rozumieć również jako generalny zakaz zmiany właściciela wyłącznie na podstawie innych tytułów prawnych niż nabycie *ex lege*. W doktrynie podkreśla się, iż określenie „przekształcenia własnościowe” obejmuje intencjonalne działanie człowieka na przykład w wyniku zbycia, nabycia, przeniesienia własności nieruchomości<sup>322</sup>. Skoro wykładnia językowa terminu przekształcenie nie przynosi oczekiwanych rezultatów, albowiem dalej występują wątpliwości interpretacyjne, należy odnieść się do reguł wykładni celowościowej poprzez odwołanie się do celu regulacji prawnej<sup>323</sup>. Uwzględniając przebieg prac legislacyjnych nad analizowaną ustawą, należy stwierdzić, iż celem ustawy nie było wyłączenie możliwości nabycia w drodze zasiedzenia nieruchomości, stanowiących strategiczne zasoby naturalne kraju. Potwierdza to pierwotne brzmienie przepisu art. 2 tej ustawy, z którego wynikało, że zasoby naturalne w rozumieniu art. 1 stanowią własność Skarbu Państwa i podlegają prywatyzacji oraz reprivatyzacji w naturze<sup>324</sup>. Tak zakrojone brzmienie przepisu jednoznacznie wyłączałyby możliwość nabycia nieruchomości stanowiących strategiczne zasoby naturalne kraju w drodze zasiedzenia. Zatem możliwe jest wysunięcie wniosku, że intencją ustawodawcy było jedynie zabezpieczenie nieruchomości przed zbyciem przez Skarb Państwa oraz czynne wykonywanie przysługującego Skarbowi Państwa prawa własności nieruchomości. Należy przyjąć, iż gdyby ustawodawca chciał wyłączyć możliwość zasiedzenia takich nieruchomości, to uczyniłby to wprost poprzez wyraźne wskazanie w przepisie ustawy<sup>325</sup>.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż zasiedzenie nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, podlega przyjętym w art. 172 k.c., ogólnym regułom nabycia własności nieruchomości w drodze zasiedzenia<sup>326</sup>. Możliwość nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości, w skład której wchodzi strategiczne zasoby naturalne stanowi wyjątek, o którym mowa w art. 2 u.z.n.ch.<sup>327</sup>. Należy uznać, że *de lege lata* strategiczne zasoby naturalne kraju mogą stanowić przedmiot własności prywatnej.

---

<sup>322</sup> Tak. G. Wolak, *Dopuszczalność nabycia...op.cit.*, s. 59.

<sup>323</sup> Zob. L. Morawski, *Zasady...op.cit.*, s. 74.

<sup>324</sup> *Projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru...op.cit.*

<sup>325</sup> Zob. M. Balwicka-Szczyrba, *Nabycie w drodze...op.cit.*, s. 14. Ponadto należy mieć na względzie treść art. 211 pr.wod., z którego *explicite* wynika, że własność wód morza terytorialnego, morskich wód wewnętrznych, śródlądowych wód stojących oraz wód podziemnych stanowią własność Skarbu Państwa. Obrót cywilnoprawny takimi nieruchomościami jest możliwy wyłącznie wtedy, gdy przepis to dopuszcza.

<sup>326</sup> E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1-449<sup>10</sup>*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, s. 595.

<sup>327</sup> Odmienne Postanowienie SN z 28.06.2017 r., IV CSK 509/16, LEX nr 2390747.

Potwierdza to również najnowsze orzeczenie SN, z którego wynika, że przepis art. 2 u.z.n.ch. nie wyłącza możliwości zasiedzenia<sup>328</sup>.

Podsumowując dotychczasowy wywód poświęcony dopuszczalności zasiedzenia nieruchomości, w skład której wchodzi strategiczne zasoby, należy stwierdzić, iż wzmożona ochrona interesów Skarbu Państwa znajduje uzasadnienie. Dzięki temu możliwe jest prowadzenie spójnej polityki w zakresie gospodarowania tymi nieruchomościami. Ponadto kwestia dopuszczalności zasiedzenia powyższych nieruchomości podkreśliła istotną rolę *ratio legis* poszczególnych aktów prawnych, bowiem stanowią cenną regułę wykładni przepisów prawa. Szersza ochrona interesów Skarbu Państwa przejawia się w tym przypadku poprzez zakaz zbywania przez Skarb Państwa nieruchomości, w skład których wchodzi strategiczne zasoby naturalne kraju. Z drugiej strony dopuszczalność zasiedzenia takich nieruchomości gwarantuje bezpieczeństwo obrotu przez urzeczywistnienie zasady równości podmiotów w obrocie cywilnoprawnym oraz wymusza na Skarbie Państwa wykonywanie swoich uprawnień właścicielskich.

## **2.2. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa w stosunku do nieruchomości uznanych za strategiczne zasoby naturalne kraju – aspekty przedmiotowe**

Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami, w skład których wchodzi strategiczne zasoby naturalne jest niejednolita zarówno pod względem przedmiotu ochrony, jak i instytucji prawnych ograniczających obrót nieruchomościami. Obecnie obrót nieruchomościami stanowiącymi lasy jest obwarowana największym katalogiem ograniczeń, bowiem funkcjonuje ustawowe prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa oraz „prawo nabycia” umożliwiające złożenie oświadczenia o nabyciu tego gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej. Natomiast obrót nieruchomościami położonymi w granicach parku narodowego oraz nieruchomościami obejmującymi grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi ograniczony jest wyłącznie instytucją ustawowego prawa pierwokupu.

### **a) Grunty od śródlądowymi wodami stojącymi**

---

<sup>328</sup> Uchwała SN z 21.06.2023 r., III CZP 94/22, LEX nr 3571211.

W pierwszej kolejności należy poddać analizie ograniczenia w obrocie nieruchomościami obejmującymi grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi. Zagadnieniem problematycznym związanym z przytoczoną definicją śródlądowych wód stojących jest określenie jej przedmiotu, co wpływa na zakres ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa. Ujęta w pr.wod. definicja śródlądowych wód stojących nie rozstrzyga jednoznacznie, jakie zbiorniki wodne należy rozumieć pod pojęciem śródlądowych wód stojących. Z treści art. 23 pr.wod. wynika, iż śródlądowymi wodami stojącymi są wody śródlądowe w zbiornikach wodnych, niezwiązanych w bezpośredni sposób w powierzchniowymi wodami płynącymi<sup>329</sup> oraz zagłębienia terenu powstałe w wyniku działalności człowieka, niebędących stawami. Z powyższej definicji można wywodzić, iż posiadanie przez dany zbiornik własnego odpływu powoduje, iż taki zbiornik wodny traci charakter śródlądowej wody stojącej, a staje się wodą płynącą<sup>330</sup>. Z tego powodu powstaje problem z ustaleniem charakteru prawnego jeziora, albowiem w polskim prawie występują dwie kategorie jezior: odpływowe i bezodpływowe. Do śródlądowych wód stojących zalicza się między innymi jeziora bezodpływowe, naturalne oczka wodne oraz tereny, w których w sposób naturalny zgromadziła się woda na skutek działalności człowieka na przykład na terenach po żwirowiskach, wyrobiskach<sup>331</sup>. Nieprecyzyjna definicja śródlądowych wód stojących powoduje, iż przedmiotem obrotu mogą stać się śródlądowe wody płynące, które zgodnie z art. 211 ust. 2 stanowią własność Skarbu Państwa i są wyłączone z obrotu prawnego.

Dychotomiczny podział jezior powoduje, iż problematyczne staje się ustalenie statusu danego jeziora, bowiem tylko sprzedaż nieruchomości, w skład której wchodzi jezioro bezodpływowe podlega ograniczeniom w obrocie nieruchomościami przez zastosowanie ustawowego prawa pierwokupu. Ustawa pr.wod. wyklucza zakwalifikowanie jeziora związanego ze śródlądowymi wodami płynącymi w sposób pośredni, chociażby poprzez kanały lub sztuczne zbiorniki<sup>332</sup>. Przesłanka niezwiązania jeziora bezpośrednio ze śródlądowymi wodami płynącymi prowadzi do odmiennej klasyfikacji prawnej, nawet jeżeli posiadają podobne do siebie cechy<sup>333</sup>. W doktrynie

---

<sup>329</sup> Tak Wyrok WSA w Warszawie z 7.10.2016 r., IV SA/Wa 111/16, LEX nr 2241213.

<sup>330</sup> Zob. M. Kamiński, *Nieruchomości i woda cz. II – podstawy prawne i klasyfikacja wód*, Nier. 2022, nr 2, s. 44.

<sup>331</sup> *Opinia prawna w sprawie prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi*, <https://www.gov.pl/web/gospodarkamorska/opinia-prawna-w-sprawie-prawa-pierwokupu-w-przypadku-sprzedazy-gruntow-pod-srodladowymi-wodami-stojacymi>, [dostęp: 05.06.2023].

<sup>332</sup> M. Marszelewski, W. Marszelewski, *Problemy...op.cit.*, s. 34.

<sup>333</sup> Zob. szerzej *Ibidem*, s. 34-35.

pojawiały się propozycje jednolitego uznania jeziora za wodę stojącą lub wprowadzeniem kryterium powierzchni dla jeziora<sup>334</sup>. Wprowadzenie kryterium powierzchniowego w odniesieniu do jezior należy ocenić negatywnie, gdyż takie kryterium należałoby wprowadzić w stosunku do wszystkich kategorii wód stojących w Polsce, by interesy Skarbu Państwa były chronione równomiernie. Natomiast propozycję ujednoczenia statusu prawnego jezior w polskim prawie należy ocenić pozytywnie. Przyjęcie takiego rozwiązania pozwoliłoby uniknąć problemów interpretacyjnych w ocenie statusu prawnego danego zbiornika.

Kolejnym problematycznym zagadnieniem przy podjęciu próby zdefiniowania śródlądowych wód stojących jest zakres zbiorników wodnych podlegających wyłączeniu w stosowaniu ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa. Podkreślić należy, iż pod pojęciem zagłębień terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, niebędących stawami, nie należy rozumieć każdego zbiornika wodnego. Wyłączone spod śródlądowych wód stojących będą baseny oraz ogrodowe oczka wodne, bowiem zgromadzona w nich woda nie jest pochodzenia naturalnego<sup>335</sup>. Prawo pierwokupu nie będzie przysługiwać, gdy w skład nieruchomości wchodzi betonowy zbiornik retencyjno-odparowujący, którego zadaniem jest okresowe zbieranie nadmiaru wód opadowych<sup>336</sup>. Ponadto śródlądową wodą stojącą nie będzie również staw, który zgodnie z art. 16 pkt 65 lit. c) pr.wod. został zaliczony do urządzeń wodnych<sup>337</sup>. Dany zbiornik może być uznany za staw wyłącznie wówczas, gdy służy do kształtowania zasobów wodnych lub korzystania z tych zasobów<sup>338</sup>. Dodatkowo w stosunku do nieruchomości pokrytej rowami (art. 16 pkt 47 pr. wod.) będzie wyłączone stosowanie ustawowego prawa pierwokupu<sup>339</sup>. Wynika to ze zdefiniowania w ustawie pojęcia stawu oraz rowu jako pojęć odmiennych od śródlądowych wód stojących<sup>340</sup>. Co więcej, ustawodawca sam rozdziela śródlądowe wody stojące od wód w rowie oraz w stawie, co wynika z brzmienia art. 214 pr.wod.

---

<sup>334</sup> Tak np. M. Turkowski, *Własność i zarządzanie...op.cit.*, s. 162-163.

<sup>335</sup> Zob. *Odpowiedź podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej na interpelację nr 18492 w sprawie ustawy Prawo wodne*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=60E82B8D>, [dostęp: 05.06.2023]. – również rowy

<sup>336</sup> Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 11.03.2021 r., VII SA/Wa 1084/20, LEX nr 3168180.

<sup>337</sup> Tak też W. Fortuński, M. Kupis, *Prawo pierwokupu w nowym prawie wodnym*, NPN 2016, nr 2, s. 16. K. Maj, *O ustawowym prawie pierwokupu nieruchomości w ustawie prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 roku*, KPN 2017, nr 3, s. 60-62.

<sup>338</sup> R. Mikosz, *Własność kopalni i własność wód – kilka uwag o konstrukcji prawnej*, PPGiOŚ 2020, nr 1-2, s. 68.

<sup>339</sup> Odmiennie K. Maj, *O ustawowym...op.cit.*, s. 63.

<sup>340</sup> Tak W. Fortuński, M. Kupis, *Prawo pierwokupu...op.cit.*, s. 17.

Mając na względzie powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż dla uznania, że dana nieruchomości będzie pokryta śródlądową wodą stojącą będzie miał przede wszystkim trwały charakter takich wód oraz ich naturalne pochodzenie. Oprócz naturalnego pochodzenia wód oraz ich trwałego charakteru, warunkiem uznania danej nieruchomości za śródlądową wodę stojącą, będzie nieposiadanie własnego odpływu. Ustawodawca akcentuje w ten sposób możliwość tworzenia własnych zbiorników wodnych przez właścicieli nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do działalności gospodarczej lub w celu pełnienia określonych funkcji rekreacyjnych.

Dla wystąpienia prawa pierwokupu wystarczające będzie wskazanie, iż nieruchomości pokryta jest nawet w części śródlądowymi wodami stojącymi. W związku z tym należy negatywnie odnieść się do pojawiającego się w doktrynie stanowiska o objęciu ustawowym prawem pierwokupu wyłącznie tych nieruchomości, które są w całości pokryte śródlądowymi wodami stojącymi<sup>341</sup>. Przyjęta koncepcja literalnego brzmienia przepisu art. 217 ust. 13 pr.wod., zgodnie z którym prawu pierwokupu podlega nieruchomości obejmująca grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi. Wydaje się, iż gdyby ustawodawca chciał objąć prawem pierwokupu nieruchomości w całości pokrytą śródlądową wodą stojącą, to zostałyby to wprost wyartykułowane w brzmieniu art. 217 ust. 13 pr.wod.

Decydujące znaczenie dla zakwalifikowania danej nieruchomości jako śródlądowej wody stojącej będzie miał wpis w ewidencji gruntów i budynków, określający użytek gruntowy danej nieruchomości. W celu uznania danej nieruchomości za śródlądową wodę stojącą, użytek gruntowy musi być oznaczony w ewidencji gruntów na podstawie §9 ust. 4 r.e.g.b., symbolem Ws – grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi. Jednakże nie w każdym przypadku dane zawarte w ewidencji gruntów będą przesądzać o przeznaczeniu nieruchomości. O tym czy nieruchomości będzie podlegać ustawowemu prawu pierwokupu może rozstrzygać również treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy<sup>342</sup>. Charakter wód znajdujących się na nieruchomości może być określony również w drodze decyzji wydawanej przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, w której ustala się charakter wód<sup>343</sup>. Jednakże z ostrożnością należy korzystać z możliwości ustalenia charakteru prawnego wód przez ministra, bowiem

---

<sup>341</sup> P. Czubik, *Pierwokup gruntów pod wodami stojącymi – refleksja na kanwie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne*, NPN 2017, nr 3, s. 7-9.

<sup>342</sup> Tak W. Fortuński, M. Kupis, *Prawo pierwokupu...op.cit.*, s. 19.

<sup>343</sup> Zob. szerzej W. Gonet, *Problematyka prawa pierwokupu gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, przysługującego Skarbowi Państwa*, GSP 2021, nr 3, s. 57-58.

postępowanie to jest czasochłonne, kosztowne oraz jej brak powoduje wielomiesięczne opóźnienie w obrocie nieruchomościami. Wobec braku decyzji, sprzedawca nie może sprzedać swojej nieruchomości, gdyż nie jest pewny stanu prawnego nieruchomości podlegającej obrotowi. W związku z tym decyzja ustalająca charakter wód powinna być stosowana wyłącznie w wyjątkowych sytuacjach i tylko tam, gdzie jest ona niezbędna dla zapewnienia bezpieczeństwa obrotu.

Kolejnym zagadnieniem związanym z próbą zdefiniowania śródlądowych wód stojących jest wskazanie, czy został określony minimalny obszar nieruchomości podlegającej ustawowemu prawu pierwokupu. Ustawodawca nie określa *explicite* minimalnej powierzchni nieruchomości objętej ustawowym prawem pierwokupu<sup>344</sup>. *De lege lata* występuje pośrednio określony minimalny obszar użytków gruntowych wykazywanych w ewidencji gruntów, albowiem z przepisów r.e.g.b. wynika, iż kontury użytków gruntowych o powierzchni mniejszej niż 0,0100 ha, niebędące kanałami oraz rowami w rozumieniu przepisów art. 16 pkt 21 i 47 pr.wod. włącza się do przyległego użytku gruntowego. Oznacza to, iż grunt pod wodami powierzchniowymi stojącymi będzie ujawniony w ewidencji gruntów wyłącznie wtedy, gdy stanowi powierzchnię powyżej 0,0100 ha, chyba że nieruchomość w całości stanowi grunt pod wodami powierzchniowymi. Uznanie, iż ustawowemu prawu pierwokupu będą podlegać wyłącznie użytki gruntowe ujawnione w ewidencji gruntów jest niewłaściwe, ponieważ z art. 217 ust. 13 pr.wod. wynika, że dla ustawowego prawa pierwokupu powierzchnia nieruchomości jest indyferentna. Sprzedawca nieruchomości w celu wykluczenia zastosowania ustawowego prawa pierwokupu powinien złożyć w akcie notarialnym oświadczenie o stanie nieruchomości, że w jej skład nie wchodzi grunty pokryte śródlądowymi wodami stojącymi. Prowadzi to do szerszego ujęcia tej instytucji, albowiem Skarb Państwa zyskuje możliwość nabycia w zasadzie każdej nieruchomości pokrytej wodami śródlądowymi stojącymi. Możliwość nabycia każdej nieruchomości stanowiącej grunt pokryty śródlądowymi wodami stojącymi stałaby w sprzeczności z celem pr.wod., którym jest między innymi efektywniejsze zarządzanie zasobami naturalnymi, mające prowadzić do powiększenia ogólnych zasobów wodnych kraju. Z uwagi na to, iż woda stanowi część składową gruntu, wskazane jest, aby niezależnie od powierzchni gruntu podlegającego obrotowi, został wprowadzony minimalny obszar, jaki powinien zawierać zbiornik wodny.

---

<sup>344</sup> Takie stanowisko podziela również M.A. Panek, *Pierwokup w nowym prawie wodnym*, Nier. 2018, nr 5, s. 6-7.

Wprowadzenie takiego rozwiązania uniemożliwi wykupywanie przez Skarb Państwa nieruchomości o małej powierzchni, które nie mają istotnego wpływu na bezpieczeństwo wodne kraju. W tym zakresie należałoby podjąć dyskusję nad wprowadzeniem minimalnego obszaru, jaki powinien zawierać zbiornik wodny. Pozwoliłoby to z jednej strony zapewnić ochronę interesów Skarbu Państwa przez możliwość wykonywania prawa pierwokupu wyłącznie w przypadkach, gdy nieruchomość ma znaczny wpływ na realizację celów ustawowych, z drugiej strony złagodzeniu uległyby zasady obrotu nieruchomościami, stanowiącymi śródlądowe wody stojące.

#### **b) Nieruchomości stanowiące lasy**

Kolejną kategorią nieruchomości, których obrót podlegają ograniczeniom jest obrót nieruchomościami stanowiącymi lasy. Z brzmienia art. 37a u.l. wynika, iż Skarbowi Państwa przysługuje ustawowe prawo pierwokupu gruntu oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków lub przeznaczonego do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub objęta uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją wydaną przez starostę na podstawie inwentaryzacji stanu lasów. Ustawowe prawo pierwokupu jest określone bardzo szeroko. Jednakże przesłanki skorzystania z ustawowego prawa pierwokupu budzą wątpliwości w zakresie relacji między art. 3 u.l. (definicją lasu) oznaczeniem gruntu jako las w ewidencji gruntów i budynków. Pytania jakie powstają w procesie wykładni przepisu art. 37a ust. 1 pkt 1) u.l. dotyczą konieczności spełnienia przez nieruchomość kryterium obszarowego – minimum 0,10 ha, by można było zastosować ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości lub oświadczenie o nabyciu gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej oraz stwierdzenia czy wymienionymi instytucjami objęta jest wyłącznie nieruchomość mająca przeznaczenie w ewidencji gruntów i budynków jako las.

Wykładnia przepisu art. 37a ust. 1 pkt 1) u.l. wskazuje, iż przesłanka zastosowania prawa pierwokupu obejmuje wyłącznie nieruchomość, która jest przeznaczona w ewidencji gruntów i budynków wyłącznie symbolem „Ls – lasy”. Ustawowe prawo pierwokupu nie będzie stosowane w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych w ewidencji gruntów i budynków symbolem - „Lz – grunty zadrzewione i zakrzewione”, mimo, iż użytek ten zalicza się do gruntów leśnych. Ma to ogromne znaczenia dla obrotu tymi nieruchomościami, ponieważ w ten sposób przedmiot ograniczeń zostaje zawężony. Redakcja art. 37 ust. 1 pkt 1) u.l. artykułu wskazuje, iż użyte w nim pojęcie lasu nie odnosi się do definicji lasu z art. 3 u.l., a jedynie do lasu jako użytku gruntu, co istotnie wpływa

na ocenę przesłanki obszarowej dla wystąpienia ustawowego prawa pierwokupu. W związku z tym zasadne jest stwierdzenie, że prawo pierwokupu przysługuje Skarbowi Państwa w każdym wypadku, gdy nieruchomość będąca przedmiotem sprzedaży oznaczona jest w ewidencji gruntów budynków jako las. Powierzchnia tej nieruchomości jest tutaj bez znaczenia<sup>345</sup>. Na tle wątpliwości występujących przy ocenie użytku nieruchomości oraz obszaru koniecznego do zastosowania instytucji ograniczających obrót nieruchomościami ze względu na ochronę interesów Skarbu Państwa, powstają kolejne wątpliwości w zakresie stosowania tych instytucji, gdy nieruchomość w części jest przeznaczona w ewidencji gruntów i budynków jako las. Uznaje się, że w sytuacji, gdy nieruchomość częściowo ujęta jest w ewidencji jako Ls – lasy, podlega ustawowemu prawu pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa<sup>346</sup>. Przyjęcie takiego stanowiska znajduje swoje uzasadnienie w redakcji art. 37 ust. 1 pkt 1) u.l., który nie wskazuje wprost, iż nieruchomość w całości musi być oznaczona jako las w ewidencji gruntów i budynków.

Nieruchomość spełniająca powyższe warunki, jeżeli jest zbywana w drodze innej umowy niż umowa sprzedaży lub na podstawie jednostronnej czynności prawnej, ochrona interesów Skarbu Państwa ulega wzmocnieniu poprzez możliwość nabycia nieruchomości w drodze złożenia oświadczenia o nabyciu tego gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej. Dotyczy to umów, na podstawie których dochodzi do nabycia prawa własności nieruchomości, takich jak: umowa zamiany, dożywocia, umowy majątkowej małżeńskiej, o podział majątku wspólnego lub przewłaszczenia na zabezpieczenie<sup>347</sup>. Ponadto ochronę interesów Skarbu Państwa w przypadku nieruchomości stanowiących lasy wzmacnia instytucja pierwszeństwa w wykonaniu prawa pierwokupu, gdy prawo pierwokupu przysługuje kilku podmiotom. W związku z tym możliwe jest przyjęcie, że w obecnym modelu ochrony interesów Skarbu Państwa, nieruchomości stanowiące lasy, zyskują szczególną ochronę.

Przechodząc do oceny stanu prawnego nieruchomości, należy zaznaczyć, iż do aktu notarialnego dokumentującego przeniesienie własności nieruchomości należy przedłożyć wypis z rejestru gruntów wydany przez odpowiedniego starostę, będący źródłem przeznaczenia nieruchomości. Ponadto należy dołączyć zaświadczenie odpowiedniego wójta lub prezydenta miasta, zawierającego informację o przeznaczeniu nieruchomości w

---

<sup>345</sup> Tak też W. Fortuński, W. Kupis, *Problematyka prawa pierwokupu i prawa nabycia lasu po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach*, NPN 2016, nr 3, s. 24; W. Gonet, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 163-164.

<sup>346</sup> W. Jeziorski [w:] *Praxis. Notariat. Czynności notarialne*, red. A.J. Szereda, Warszawa 2021, s. 839.

<sup>347</sup> Zob. szerzej J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 186.



miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo zawierającego informację o braku takiego planu. Dodatkowo może być wymagane złożenie zaświadczenia odpowiedniego starosty, zawierające informacje o tym, czy nieruchomości objęta jest uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją, o której mowa w art. 19 ust. 3 u.o.l. Przedłożenie powyższych dokumentów ma stanowić informację o stanie prawnym nieruchomości.

### **c) Nieruchomości położone w granicach parku narodowego**

Ochrona interesów Skarbu Państwa występuje także w przypadku obrotu nieruchomościami położonymi w granicach parku narodowego. Ustawodawca nie definiuje nieruchomości stanowiącej park narodowy. Ochrona interesów Skarbu Państwa została ograniczona do instytucji ustawowego prawa pierwokupu, które wykonywane jest przez Dyrektora parku narodowego. Określenie położenia nieruchomości na obszarze parku narodowego będzie wyznaczać rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia odpowiednich parków narodowych<sup>348</sup>. Rozporządzenia w sprawie utworzenia

---

<sup>348</sup> Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 09 września 1993 roku w sprawie Biebrzańskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1993 Nr 86, poz. 399); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1993 roku w sprawie utworzenia Parku Narodowego Gór Stołowych (Dz.U. 1993 Nr 88, poz. 407); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 1994 roku w sprawie Magurskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1994 Nr 126, poz. 618); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 roku w sprawie Roztoczańskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1995 Nr 23, poz. 124); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 03 stycznia 1996 roku w sprawie Drawieńskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1996 Nr 4, poz. 28); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 03 stycznia 1996 roku w sprawie Wolińskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1996 Nr 4, poz. 30); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 1996 roku w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Bory Tucholskie” (Dz.U. 1996 Nr 64, poz. 305); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 1996 roku w sprawie Pienińskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1996 Nr 64, poz. 307); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 01 lipca 1996 roku w sprawie Narwiańskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1996 Nr 77, poz. 368); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1996 roku w sprawie Białowieskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1996 Nr 93, poz. 424); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 października 1996 roku w sprawie Wielkopolskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1996 Nr 130, poz. 613); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 1996 roku w sprawie Bieszczadzkiego Parku Narodowego (Dz.U. 1996 Nr 144, poz. 664); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 09 stycznia 1997 roku w sprawie Gorczyńskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1997 Nr 5, poz. 26); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 06 marca 1997 roku w sprawie Wigierskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1997 Nr 24, poz. 124); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 08 sierpnia 1997 roku w sprawie Ojcowskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1997 Nr 99, poz. 607); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 08 sierpnia 1997 roku w sprawie Babiogórskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1997 Nr 99, poz. 608); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 1997 roku w sprawie Kampinoskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1997 Nr 132, poz. 876); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2001 roku w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Wisły” (Dz.U. 2001 Nr 67, poz. 681); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 01 kwietnia 2003 roku w sprawie Tatrzańskiego Parku Narodowego (Dz.U. 2003 Nr 65, poz. 599); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 02 marca 2004 roku w sprawie Słowińskiego Parku Narodowego (Dz.U. 2004 Nr 43, poz. 390); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 09 listopada 2015 roku w sprawie Karkonoskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2015 r. poz. 2002); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2017 roku w sprawie Poleskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2017 r. poz. 2373); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2021 roku w sprawie Świętokrzyskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2022 r. poz. 113).

parków narodowych reguluje kwestię granic poszczególnych parków narodowych, co ułatwia obrót nieruchomościami. W związku z tym należy dołączyć do aktu notarialnego - dokumentującego sprzedaż nieruchomości położonej w granicach parku narodowego – zaświadczenie odpowiedniego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o przeznaczeniu nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego lub jego braku. Dokument ten będzie stanowić podstawę do określenia stanu prawnego nieruchomości i jednocześnie będzie potwierdzać położenie tej nieruchomości na obszarze parku narodowego.

Problemem w stosowaniu ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego, jako instytucji służącej ochronie interesów Skarbu Państwa, jest jej częściowe położenie na obszarze parku narodowego, a częściowo poza tym obszarem. Gdy zbywana nieruchomość jest położona w części na obszarze parku narodowego, to Skarbowi Państwa przysługuje prawo pierwokupu tej nieruchomości. Należy tak przyjmować pomimo pojawiających się w doktrynie głosów, że prawo pierwokupu przysługuje wyłącznie do części nieruchomości położonej na terenie parku narodowego<sup>349</sup>. Wobec braku przepisów szczególnych dotyczących wykonania prawa pierwokupu, należy stosować odpowiednio przepisy k.c. dotyczące instytucji prawa pierwokupu (art. 596-602 k.c.). Oznacza to, iż prawo pierwokupu jest niepodzielne, a więc nie można złożyć oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu jedynie do części nieruchomości. W konsekwencji interesy Skarbu Państwa ulegają wzmocnieniu przy nabywaniu nieruchomości wchodzących w skład parku narodowego, bowiem możliwe jest nabycie przez Skarb Państwa części nieruchomości niewchodzącej w skład parku narodowego. Powyższą tezę o wzmocnieniu ochrony interesów Skarbu Państwa potwierdza również brzmienie art. 10 ust. 5i u.p., z którego wynika, że pierwszeństwo w wykonaniu ustawowego prawa pierwokupu przysługuje parkowi narodowemu, gdy jest kilku uprawnionych do skorzystania z prawa pierwokupu. W takiej sytuacji sporządza się warunkową umowę sprzedaży pod warunkiem, że żaden z uprawnionych nie skorzysta z przysługującego mu prawa pierwokupu<sup>350</sup>.

### **3. Nieruchomości rolne**

Szczególną kategorią nieruchomości podlegających reglamentacji w ramach obecnego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa stanowią nieruchomości rolne.

---

<sup>349</sup> Por. W. Gonet, *Prawo pierwokupu...op.cit.*, s. 191.

<sup>350</sup> Uchwała SN z 14.06.2019 r., III CZP 6/19, OSNC 2020, nr 3, poz. 27.

Wynika to nie tylko ze znaczenia nieruchomości rolnych w obrocie prawnym, ale również z najszerszego katalogu instytucji prawnych ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi. Przepisy prawne regulujące obrót nieruchomościami wprowadzają odmienną definicję nieruchomości rolnej jako *lex specialis* względem kodeksowej definicji nieruchomości rolnej. Użyteczność kodeksowej definicji nieruchomości rolnej wyraża się w jej zastosowaniu do wszystkich ustaw dotyczących nieruchomości rolnych, chyba że zawierają one postanowienia odmiennie<sup>351</sup>. Ustawodawca przyznaje kodeksowej definicji nieruchomości rolnej dominujące znaczenie w obrocie prawnym. Definicja nieruchomości rolnej zawarta jest w art. 46<sup>1</sup> k.c., z której wynika, że nieruchomością rolną jest nieruchomość, która jest lub może być wykorzystywana do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej.

Tak ujęta definicja nieruchomości wywołuje szereg wątpliwości związanych z następującymi kwestiami: znaczenie przesłanki wykorzystania lub potencjalnego wykorzystania nieruchomości do działalności wytwórczej w rolnictwie; minimalny obszar nieruchomości, by można ją uznać za rolną w rozumieniu k.c.; klasyfikacja nieużytków w skład nieruchomości rolnej; wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na definicję nieruchomości rolnej zawartej w k.c. W tym miejscu należy wyjaśnić szerzej wspomniane wątpliwości związane z definicją nieruchomości rolnej określonej w k.c., gdyż definicja ta zawarta w art. 46<sup>1</sup> k.c. wpływa na zakres definicji nieruchomości rolnej zawartej w przepisach szczególnych, które modyfikują kodeksową definicję nieruchomości rolnej, co zostanie szerzej wyjaśnione w pkt 3.2. niniejszego rozdziału.

Nieruchomość rolną może stanowić nieruchomość gruntowa oraz budynkowa<sup>352</sup>. O rolniczym charakterze gruntu przesądza bowiem kryterium funkcjonalne, opierające się na możliwym rolniczym przeznaczeniu nieruchomości, a nie jego faktycznym wykorzystaniu w danym momencie<sup>353</sup>. Z tego względu nieruchomość rolna pozostaje nieruchomością rolną, jeżeli nastąpiło faktyczne wyłączenie gruntu z produkcji rolnej, na przykład poprzez zaprzestanie produkcji rolnej<sup>354</sup>. Ustawodawca nie przesądził, iż

---

<sup>351</sup> Wyrok NSA z 20.03.2008 r., I OSK 435/07, LEX nr 505413.

<sup>352</sup> Uchwała SN z 30.05.1996 r., III CZP 47/96, OSNC 1996, nr 11, poz. 142.

<sup>353</sup> Tak też np. M. Balwicka-Szczyrba, *O nabywaniu własności nieruchomości rolnych w drodze zasiedzenia*, GSP 2018, t. 39, s. 220-221; M. Balwicka-Szczyrba [w:] *Kodeks Cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, red. A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, s. 120; postanowienie SN z 28.01.1999 r., III CKN 140/98, LEX nr 50652; S. Rudnicki, *Nieruchomości (grunty) rolne* [w:] *Nieruchomości. Problematyka prawna*, G. Bieniek, S. Rudnicki, Warszawa 2013, s. 217.

<sup>354</sup> Tak K. Czerwińska-Koral, *Zasady obrotu nieruchomościami rolnymi w postępowaniach sądowych po 29.04.2016 r. – wybrane zagadnienia praktyki sądowej. Część 1*, PS 2018, nr 9, s. 82.

kodeksowa definicja nieruchomości rolnej obejmuje wyłącznie nieruchomości niezabudowane. Kryterium funkcjonalne jakim jest wykorzystanie lub możliwość wykorzystania nieruchomości do celów rolniczych wyznaczają fizyczno-agronomiczne właściwości gruntu, a więc te cechy, które umożliwiają uzyskiwanie z gruntu płodów rolnych<sup>355</sup>. Z tego powodu prowadzenie działalności przetwórczej czy usługowej na danej nieruchomości nie może przesądzać o kwalifikacji prawnej danej nieruchomości jako rolnej, gdyż nie wypełnia znamion wytwórczości<sup>356</sup>. Z tego powodu do uznania danej nieruchomości za rolną wystarczy sama możliwość prowadzenia działalności wytwórczej, zaś rodzaj nieruchomości (zabudowana lub niezabudowana) jest bez znaczenia.

Kolejny problem występujący przy definiowaniu nieruchomości rolnej dotyczy kwalifikacji prawnej nieużytków. W doktrynie prezentowane jest niejednoznaczne stanowisko co do charakteru prawnego nieużytków jako elementu definicji nieruchomości rolnej z art. 46<sup>1</sup> k.c.<sup>357</sup>. Przy ocenie nieużytków właściwe jest odwołanie się do brzmienia r.e.g.b., które klasyfikuje nieużytki jako grunty rolne, przy czym załącznik nr 1 do tego rozporządzenia wprost wskazuje, iż do nieużytków zalicza się grunty rolne nienadające się bez znacznych nakładów do działalności wytwórczej w rolnictwie. Ustawodawca wprost wskazuje, że nieużytek stanowi część gruntów rolnych. Nieużytki *ex definitione* będą wchodzić w skład nieruchomości rolnej w ujęciu kodeksowym<sup>358</sup>. Nieruchomość rolna w znaczeniu kodeksowym przestaje nią być wyłącznie w wyniku wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, dokonywanego w trybie u.o.g.r.l.<sup>359</sup>. Nieużytki nie przestają być częścią nieruchomości rolnej, również wtedy, gdy ekonomiczny koszt związany z dostosowaniem nieużytków do działalności wytwórczej w rolnictwie jest nieopłacalny. Nawet jeżeli dana nieruchomość

---

<sup>355</sup> Ł. Bernatowicz, K. Gładych, *Kształtowanie ustroju rolnego. Obrót nieruchomościami rolnymi*, Gdańsk 2017, s. 15.

<sup>356</sup> M. Hejbudzki, *Pojęcie nieruchomości rolnej w świetle art. 2 pkt 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego* [w:] *Prawne uwarunkowania obrotu gruntami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, red. nauk. A. Bieranowski, red. nauk. J. Dobkowski, red. nauk. J.J. Zięty, Warszawa 2022, s. 78.

<sup>357</sup> Za możliwością ujęcia nieużytków jako nieruchomości rolnej opowiada się między innymi W. Fortuński, M. Kupis, *Pojęcie nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego z uwzględnieniem wybranego orzecznictwa*, NPN 2019, nr 2, s. 38; Odmiennie stanowisko przyjmuje Z. Truszkiewicz, *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, KPN 2016, nr 2, s. 162-164.

<sup>358</sup> Odmiennie Uchwała SN z 14.12.1984 r., III CZP 78/84, OSNC 1985, nr 10, poz. 149. SN w uzasadnieniu podkreśla, że nie można rozciągać pojęcia nieruchomości rolnej na grunty, które z przeznaczenia takiego charakteru nie mają ani nie mogłyby go mieć w przyszłości przy zastosowaniu odpowiednich zabiegów agrotechnicznych. W związku z tym obecne znaczenie nieruchomości rolnej w k.c. nie zabrania kwalifikacji nieużytków jako części nieruchomości rolnych.

<sup>359</sup> Zob. szerzej o procesie wyłączenia gruntu z produkcji rolnej ustawa z dnia 03 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1326); E. Deszczka, J. Wszolek, *Zmiana przeznaczenia i wyłączenie gruntu z produkcji rolnej – wybrane zagadnienia praktyczne*, Nier. 2016, nr 6, s. 4-10; D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 135 i n.

w całości byłaby przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, nie powoduje to zmiany charakteru prawnego nieruchomości rolnej w rozumieniu k.c.

Kolejnym elementem cechującym kodeksową definicją nieruchomości rolnej jest brak normy obszarowej, od której możliwe jest uznanie danego gruntu za rolny, co eliminuje problemy interpretacyjne. W związku z tym za nieruchomość rolną w znaczeniu kodeksowym będzie uznana nieruchomość, która jest lub może być wykorzystywana do działalności rolniczej, i to niezależnie od jej powierzchni. Jedynie w przepisach u.k.u.r. wprowadzona została norma obszarowa dla uznania nieruchomości za rolną i jest nią nieruchomość o powierzchni minimum 0,3 ha, co zostanie szerzej wyjaśnione w pkt 3.2. niniejszego rozdziału<sup>360</sup>.

Podsumowując wywód dotyczący kodeksowej definicji nieruchomości rolnej należy stwierdzić, że uznanie danej nieruchomości za rolną w rozumieniu k.c. będzie warunkiem koniecznym dla uznania, iż nieruchomość rolna jest nią w rozumieniu przepisów szczególnych. Definicja kodeksowa nieruchomości rolnej jest bardzo obszerna i cechuje się brakiem określenia minimalnych norm obszarowych dla uznania nieruchomości za rolną wystarczy jedynie potencjalna możliwość jej wykorzystania na cele rolne. Ponadto zmiana charakteru prawnego nieruchomości rolnej jest wysoce sformalizowana, co wymaga określonej procedury. Natomiast status prawny nieruchomości jako rolnej potwierdzają stosowne zapisy w ewidencji gruntów i budynków, które przesądzają o rolnym charakterze danej nieruchomości i możliwości jej wykorzystania do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie<sup>361</sup>.

### **3.1. Ratio legis unormowań dotyczących ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi – ujęcie przedmiotowe**

Szczególą ochroną ustawodawca objął nieruchomości rolne, co zostało już szerzej wyjaśnione w rozdziale poświęconym ochronie interesów Skarbu Państwa w ujęciu historycznoprawnym. Ustawodawca akcentuje wpływ nieruchomości rolnych na bezpieczeństwo państwa i w związku z tym niezależnie od historycznego okresu rozwoju państwa, obrót nieruchomościami rolnymi podlegał szczególnym ograniczeniom. Mając na

---

<sup>360</sup> W doktrynie pojawiały się postulaty wprowadzenia normy obszarowej do definicji nieruchomości rolnej w k.c. Zob. np. J. Mikołajczyk, K. Stefańska [w:] *Prawo rolne*, red. nauk. P. Czechowski, Warszawa 2019, s. 216.

<sup>361</sup> Wyrok NSA z 12.03.2020 r., II OSK 1279/18, LEX nr 3020156; Odmienne wyrok NSA z 24.07.2009 r., I OSK 1032/08, LEX nr 552261.

względnie powyższe, zadaniem ustawodawcy jest dążenie do zapewnienia rolniczego wykorzystania nieruchomości rolnych przez podmioty posiadające stosowne kwalifikacje. Wprowadzenie ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi z udziałem podmiotów nieposiadających określonych kwalifikacji znajduje zatem uzasadnienie.

Na system ochrony Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi składają się łącznie u.g.n.r., u.k.u.r. oraz u.w.s.n.<sup>362</sup>. Punktem zbieżnym powyższych ustaw jest akcentowanie znaczenia nieruchomości rolnych dla bezpieczeństwa żywnościowego obywateli. U.g.n.r. zawiera instytucję ustawowego prawa pierwokupu przy sprzedaży nieruchomości nabytych w trybie niniejszej ustawy. Natomiast ewolucją w procesie obrotu nieruchomościami rolnymi i kolejnym krokiem ku materializacji konstytucyjnej zasady oparcia ustroju rolnego o gospodarstwa rodzinne była u.k.u.r. Ustawa ta znajduje szczególne miejsce w całym systemie prawnym, albowiem został w niej zawarty rozległy katalog instytucji ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi. U.k.u.r. przeszła ożywione prace legislacyjne, w których ścierały się odmienne koncepcje. Skutkiem dyskusji nad przyjęciem ostatecznej koncepcji obrotu nieruchomościami rolnymi były trzy projekty ustaw mających na celu kompleksowe uregulowanie zasad obrotu tymi nieruchomościami, co zostanie poddane analizie w kolejnych punktach tego rozdziału. Z kolei u.w.s.n. wprowadza zakaz obrotu nieruchomościami rolnymi, wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z uwzględnieniem kilku ustawowych wyjątków. Należy podkreślić, iż obecnie obrót nieruchomościami rolnymi zawiera najszerszy katalog instytucji służących ochronie interesów Skarbu Państwa, co pozwala wysnuć wniosek o kluczowym znaczeniu nieruchomości rolnych dla bezpieczeństwa państwa.

Podstawowym aktem prawnym regulującym obrót nieruchomościami rolnymi jest u.k.u.r. W trakcie prac legislacyjnych nad u.k.u.r. ścierały się odmienne koncepcje dotyczące definicji nieruchomości. Wpływa to na zakres stosowania instytucji służących ochronie interesów Skarbu Państwa. W pierwszym projekcie ustawy o obrocie ziemią rolną z dnia 6 marca 2002 roku ochrona interesów Skarbu Państwa uległa osłabieniu, albowiem ograniczeniom podlegała nieruchomość o powierzchni minimum 2 ha, pod warunkiem przeznaczenia tej nieruchomości na cele rolne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>363</sup>. W uzasadnieniu do powyższego projektu można zdekodować główny cel ustawy jakim jest wprowadzenie mechanizmów antyspekulacyjnych, połączonych z

---

<sup>362</sup> Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 507).

<sup>363</sup> *Projekt ustawy o obrocie ziemią rolną*, druk nr 401, Sejm IV kadencji.

uniemożliwieniem niekontrolowanego wykupu nieruchomości przez cudzoziemców. Wprowadzenie zwiększonej normy obszarowej dla uznania danej nieruchomości za rolną powoduje, że wszelkie obostrzenia dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi będą miały węższe zastosowanie, co stoi w sprzeczności z celami ustawy. Omawiany projekt wprowadzał ograniczenia w zakresie możliwości nabycia nieruchomości rolnej, uzależniając je od posiadania określonych uprawnień. Możliwość uzyskania uprawnień umożliwiających nabycie nieruchomości rolnych była mocno ograniczona, co spotkało się z krytyką<sup>364</sup>. Negatywnie zostało ocenione zagadnienie związane z uzyskaniem uprawnienia do nabywania nieruchomości rolnej, bowiem projekt ustawy przewidywał zwolnienie od ograniczeń tylko te podmioty, które posiadają lub dzierżą co najmniej 2 ha nieruchomości rolnych. Autor opinii prawnej zwrócił uwagę na przypadkowość tego wymogu, co umożliwia nabycie nieruchomości rolnej przez podmioty nieposiadające kwalifikacji rolniczych, co przeczyłoby celom niniejszej ustawy. Argumentem za krytyczną oceną powyższego projektu ustawy jest restrykcyjne założenie przepisów ustawy, uniemożliwiające nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców nieposiadających obywatelstwa polskiego lub obywatelstwa jednego z krajów członkowskich Unii Europejskiej<sup>365</sup>.

Pierwszy projekt ustawy zawierał ponadto regulacje dotyczące ustawowego prawa pierwokupu na rzecz właścicieli nieruchomości sąsiednich w przypadku zamiaru zbycia działki rolnej. Z art. 18 ust. 3 projektowanej ustawy wynikało, że oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu mogło być złożone w terminie 12 miesięcy od ogłoszenia zamiaru sprzedaży takiej nieruchomości. Upływ tego terminu powodował zrzeczenia się prawa pierwokupu przez właściciela nieruchomości sąsiedniej. Konstrukcja prawna powyższego artykułu była chaotyczna, ponieważ niejasne były normy obszarowe nieruchomości podlegającej prawu pierwokupu, brak określenia zasad wykonywania prawa pierwokupu, co dotyczyło w szczególności sytuacji kilku podmiotów uprawnionych do jego wykonania<sup>366</sup>. Określenie terminu dwunastomiesięcznego na wykonania prawa pierwokupu byłoby rozwiązaniem niekonstytucyjnym, gdyż mogłoby być uznane za nieproporcjonalne ograniczenie w obrocie. W tym zakresie ograniczenia w obrocie nieruchomościami nie zapewniałyby ochrony interesów Skarbu Państwa i jednocześnie

---

<sup>364</sup> S. Rudnicki, *Opinia o projekcie ustawy o obrocie ziemią*, druk nr 401, Sejm IV kadencji.

<sup>365</sup> Tak D. Stankiewicz, *Opinia merytoryczna do poselskiego projektu ustawy o obrocie ziemią rolną (druk nr 401)*, druk nr 401, Sejm IV kadencji.

<sup>366</sup> Tak też *Ibidem*.

naruszałyby interesy stron stosunków cywilnoprawnych. Z powyższych względów dalsze prace nad tym projektem zostały zaniechane.

W kolejnym projekcie ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw, jej celem było zapobieżenie rozdrabniania gospodarstw rolnych oraz wprowadzenie możliwości prowadzenia gospodarstw rolnych przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje<sup>367</sup>. Projektodawca zdecydował, że nabycie nieruchomości rolnej byłoby możliwe wyłącznie na powiększenie lub utworzenie gospodarstwa rolnego z jednoczesnym obowiązkiem osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego i zamieszkaniem w miejscowości, w której położona jest nabywana nieruchomość. Drugi projekt wprowadzał odmienną definicję nieruchomości rolnej, bowiem przez nieruchomość rolną należało rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu k.c., z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Stanowiło to istotną różnicę, gdyż stało się zasadą objęcie reżimem ustawy każdej nieruchomości rolnej, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w miejscowym planie na cele inne niż rolne. Zważywszy na to, iż w Polsce ogromna liczba gmin nie ma sporządzonych tych planów, takie rozwiązanie było racjonalne. Wzmoczony rygoryzm ustawy przejawiał się w pośrednim odniesieniu się do aspektu związanego z nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców. Ustawa wymagała zamieszkiwania w Polsce w okresie od 3 lat przed nabyciem nieruchomości rolnej oraz objęcie powyższymi wymogami również nabycia takiej nieruchomości w drodze dziedziczenia. Projekt ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw uprzywilejowywał Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi, ponieważ w pierwszej kolejności ustawowe prawo pierwokupu przysługiwało Skarbowi Państwa, a następnie dzierżawcy oraz właścicielowi nieruchomości sąsiedniej. Należy wskazać przy tym, że istotnym *novum* powyższego projektu ustawy była koncepcja wdrożenia do polskiego porządku prawnego tzw. „sąsiedzkiego prawa pierwokupu”, zaczerpniętego z prawa włoskiego. Warto podkreślić, że uprzywilejowanie Skarbu Państwa w kontekście uprawnienia wynikającego z ustawowego prawa pierwokupu spotkało się z uzasadnioną krytyką, ponieważ tak określona konstrukcja prawna jest sprzeczna z art. 20 Konstytucji<sup>368</sup>. W omawianym

---

<sup>367</sup> Projekt ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw, druk nr 697, Sejm IV kadencji.

<sup>368</sup> Zob. szerzej P. Krawczyk, *Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw*, druk nr 697, Sejm IV Kadencji. Co więcej, opinia prawna zarzuca lakoniczność uzasadnienia projektu, zważywszy na to, iż ingerencja państwa w



projekcie ustawy rozważano również wejście w życie instytucji zezwolenia na nabycie nieruchomości wydawanej w drodze decyzji administracyjnej, przy czym brak wydania zezwolenia nie skutkowałby obligatoryjnym wykupem takiej nieruchomości przez Skarb Państwa. Bezspornie takie rozwiązanie nawiązywało do przedwojennych regulacji odnoszących się do zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnych. Z punktu widzenia wolnorynkowej gospodarki, utrzymanie w mocy zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej bez przymusu jej wykupu przez Skarb Państwa wykraczałoby poza obecnie przyjętą konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

Trzeci projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw został złożony 28 listopada 2002 roku<sup>369</sup>. Przytoczony projekt ustawy odmiennie uregulował podmiot uprawniony z tytułu ustawowego prawa pierwokupu. W myśl tego projektu, pierwszym uprawnionym z tytułu ustawowego pierwokupu nieruchomości rolnej miał być dzierżawca, następnie właściciel nieruchomości zamieszkały w miejscowości, w której zamieszkuje sprzedawca nieruchomości (sąsiedzkie prawo pierwokupu), zaś na ostatnim miejscu miał być Skarb Państwa. W związku z tym, za trafne należy uznać przyjęcie w tej ustawie koncepcji uprzywilejowania pozycji dzierżawcy nieruchomości rolnej w kontekście pierwszeństwa wykonania prawa pierwokupu, ponieważ dzierżawca daje większą rękojmię wykorzystania danej nieruchomości na cele rolne. Możliwość nabycia przez niego danej nieruchomości na podstawie prawa pierwokupu pozwoli zracjonalizować gospodarkę nieruchomościami rolnymi.

W projektach ustaw regulujących obrót nieruchomościami rolnymi ochrona interesów Skarbu Państwa została wzmocniona przez możliwość modyfikacji ceny sprzedaży nieruchomości rolnej nabywanej przez niego poprzez wykonanie ustawowego prawa pierwokupu. Żądanie ustalenia ceny nieruchomości rolnej dotyczy sytuacji, gdy odbiega ona od jej wartości rynkowej. W zamyśle ustawodawcy ma to zapobiec pozornemu zawyżaniu ceny sprzedaży nieruchomości rolnej w celu uniemożliwienia wykonania prawa pierwokupu przez Skarbu Państwa.

Podsumowując, należy wskazać, iż intencją ustawodawcy jest obowiązywanie regulacji zarówno administracyjnoprawnych, jak i cywilistycznych w obrocie

---

gospodarowanie gruntami na podstawie projektowanej ustawy ma być większa niż w okresie przed 1989 rokiem.

<sup>369</sup> *Projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, druk nr 1128, Sejm IV kadencji.

nieruchomościami rolnymi. Powyższe wynika z uznania przez ustawodawcę nieruchomości rolnych za szczególnie przedmiot ochrony. Wskazana ustawa była odpowiedzią na potrzeby praktyki, zwłaszcza w zakresie posiadania wymogu kwalifikacji rolniczych przez nabywcę jako przesłanki ważności nabycia własności tej nieruchomości<sup>370</sup>. Czynnikiem wyróżniającym zasady obrotu nieruchomościami rolnymi na tle innych ustaw jest bardzo szeroko ujęta sankcja nieważności<sup>371</sup>. Z powyższych rozważań wynika, że u.k.u.r. akcentuje konieczność ograniczenia obrotu nieruchomościami rolnymi w celu zapewnienia racjonalnego gospodarowania nieruchomościami rolnymi przez podmioty posiadające niezbędne przygotowanie teoretyczne i praktyczne. Wpisuje się to w ochronę interesów Skarbu Państwa przez stworzenie mechanizmów gwarantujących rolnicze wykorzystanie nieruchomości. Ponadto ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi stanowią element realizacji w praktyce konstytucyjnej zasady oparcia ustroju rolnego państwa o gospodarstwo rodzinne, gdyż obrót nieruchomościami rolnymi jest ułatwiony dla osób posiadających stosowne uprawnienia<sup>372</sup>. Należy przyjąć, iż wprowadzenie przez ustawodawcę ustawowego prawa pierwokupu było częścią szerszej polityki rolnej opartej na umożliwieniu nabycia nieruchomości rolnych przez państwo. Wprowadzenie ustawowego prawa na rzecz Skarbu Państwa (wykonywanego przez KOWR) ma na celu zapobieżenie spekulacji na rynku nieruchomości i dalszej odsprzedaży nieruchomości<sup>373</sup>. W efekcie u.k.u.r. stanowi element polityki rolnej państwa mającej odzwierciedlenie w działaniach ustawodawczych rozumianych jako faworyzowanie gospodarstw rodzinnych, zaspokajających w najszerszym zakresie potrzeby żywnościowe<sup>374</sup>. Wymaga podkreślenia, iż omawiany

---

<sup>370</sup> Zob. A. Lichorowicz, *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym*, Rej. 1997, nr 6, s. 46-47.

<sup>371</sup> Zob. szerzej J. Górecki, *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, PiP 2003, nr 10, s. 11. Dalej J. Górecki wskazuje, że nieważność czynności prawnej w rozumieniu tej ustawy może dotyczyć w szczególności wykonania prawa pierwokupu po terminie, w niewłaściwej formie, przez osobę nieuprawnioną, czy też na podstawie sfałszowanych dokumentów.

<sup>372</sup> Odmiennie R. Budzinowski, *Ustrojowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, PPR 2007, nr 1, s. 40; O pojęciu ustroju rolnego państwa B. Banaszak, *Konstytucyjna ochrona rodzinnego gospodarstwa rolnego w Polsce [w:] Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, red. nauk. P. Litwiniuk, Warszawa 2017, s. 284.

<sup>373</sup> Tak też P. Czechowski, P. Iwaszkiewicz [w:] *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, red.nauk. P. Czechowski, Warszawa 2018, s. 212. Jak zostało słusznie podkreślone, pierwokup stanowi jedyne narzędzie umożliwiające zwrotne nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa jako działanie antyspekulacyjne służące zabezpieczeniu określonych interesów uprawnionego (Skarbu Państwa).

<sup>374</sup> Zob. szerzej A. Bałaban, *Instytucje prawa rolnego stosowane w indywidualnej gospodarce rolnej [w:] Nauka prawa rolnego wobec zmodyfikowanej polityki rolnej PRL*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji. Prace z zakresu administracji i zarządzania” 1985, nr 8-9, 140. Już w okresie gospodarki

model ochrony interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do obrotu nieruchomościami rolnymi oparty jest na ustawowym prawie pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa, nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej oraz zgody na nabycie nieruchomości rolnej, w pełni odzwierciedla *ratio legis* niniejszej ustawy.

Ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi uzupełnia u.w.s.n. Wejście w życie ustawy było związane z końcem dwunastoletniego okresu ochronnego upływającego 1 maja 2016 roku na nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, co powodowało zagrożenie nadmiernego wykupywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców pochodzących z krajów Unii Europejskiej<sup>375</sup>. Przedmiotowa ustawa ma na celu zapobieżenie wykupywaniu nieruchomości rolnych przez cudzoziemców pochodzących z krajów bogatszych od Polski oraz z krajów, w których istnieją znaczne przeszkody w ich nabywaniu z powodu barier prawnych. Podkreśla to ustawodawca w projekcie do powyższej ustawy. Wprowadzenie ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi przez projektowaną ustawę uzasadniano także dążeniem do zapobieżenia spekulacyjnemu ich wykupywaniu przez podmioty krajowe jak i zagraniczne<sup>376</sup>. Do najważniejszych jej postanowień należy zaliczyć wspomniane wstrzymanie sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na okres 5 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy. Wspomniany zakaz sprzedaży nie ma charakteru bezwzględny. Do wyjątków należy zaliczyć dopuszczalność obrotu nieruchomościami przeznaczonymi na cele inne niż rolne, a także nieruchomościami rolnymi o powierzchni do 2 ha, co wskazuje na ich marginalne znaczenie dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Mając na względzie powyższe cele ustawy, należy stwierdzić, że zapobieżenie spekulacji w obrocie nieruchomościami rolnymi oraz dążenie do wykorzystania nieruchomości rolnych zgodnie z ich przeznaczeniem, w pełni wpisują się one w ochronę interesu publicznego. Dotychczasowe rozważania pozwalają stwierdzić, że wejście w życie powyższej ustawy jest zasadne, bowiem dysproporcja jaka obecnie występuje pomiędzy zamożnością obywateli polskich, a obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej oraz obywatelami państw spoza Unii Europejskiej jest czynnikiem w pełni uzasadniającym wprowadzenie ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Przechodząc do oceny powyższej ustawy, trzeba stwierdzić, że

---

socjalistycznej zwracano uwagę na nieodzowność procesu powiększania gospodarstw rolnych, co jednak nie może nastąpić bez ingerencji państwa w ten proces.

<sup>375</sup> *Projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 293, Sejm VIII Kadencji.

<sup>376</sup> *Ibidem*.

projektowana ustawa nie spotkała się z powszechną aprobatą, ponieważ źródłem występujących wątpliwości jest wykładnia pojęcia wstrzymania sprzedaży nieruchomości. Nie jest jasne czy pojęcie to dotyczy wyłącznie sprzedaży nieruchomości w formie aktu notarialnego czy też wstrzymania jakichkolwiek działań związanych ze sprzedażą czy przygotowaniem do sprzedaży nieruchomości<sup>377</sup>. Zdaniem innego autora opinii do tej ustawy projektowana ustawa negatywnie wpłynie na obrót nieruchomościami rolnymi oraz na zakres jego finansowania przez sektor bankowy<sup>378</sup>. W związku z upływem 5 letniego terminu wstrzymania sprzedaży nieruchomości rolnych w 2021 roku, ustawodawca zdecydował się znowelizować niniejszą ustawę poprzez wydłużenie terminu wstrzymania sprzedaży tych nieruchomości przez okres 10 letni od chwili wejścia jej w życie. Celem nowelizacji powyższej ustawy jest wydłużenie terminu na wstrzymanie sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, co przyczyni się do stabilizacji cen sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>379</sup>.

Podsumowując tę część wyводу poświęconego ocenie *ratio legis* u.w.s.n., należy stwierdzić, że ustawa ta będzie w dalszym ciągu nowelizowana poprzez wydłużanie okresu wstrzymania sprzedaży tych nieruchomości. Wynika to z faktu, iż polskie społeczeństwo nie jest zamożne w porównaniu do innych krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz krajów spoza Unii Europejskiej, zaś zbliżenie się Polski pod względem stopnia zamożności będzie procesem czasochłonnym. W rezultacie ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zostaną utrzymane w mocy.

### **3.2. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa w stosunku do nieruchomości rolnych – aspekty przedmiotowe**

Katalog narzędzi prawnych służących ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi jest ujęty w u.k.u.r. Wprowadzone zostały instytucje ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa, zgody na nabycie nieruchomości rolnej oraz „prawo nabycia” rozumiane jako oświadczenie o nabyciu nieruchomości rolnej

---

<sup>377</sup> Tak Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, *Opinia do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk nr 293, Sejm VIII Kadencji.

<sup>378</sup> Krajowy Związek Banków Spółdzielczych, *Opinia do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk nr 293, Sejm VIII Kadencji.

<sup>379</sup> *Projekt ustawy o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk nr 1003, Sejm IX Kadencji.

za zapłatą równowartości pieniężnej. Zakres przedmiotowy ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami w ujęciu przedmiotowym będzie zróżnicowany. Należy dokonać analizy przedmiotu ochrony interesu Skarbu Państwa w kontekście zastosowania poszczególnych instytucji prawnych w celu oceny ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. Dlatego zostanie dokonana analiza definicji nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r., która stanowi *lex specialis* wobec kodeksowej definicji nieruchomości rolnej. W związku z tym należy podkreślić w tym miejscu różnice pomiędzy obiema definicjami, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów u.k.u.r,

Definicja nieruchomości rolnej jest zawarta w art. 2 pkt 1) u.k.u.r. Wynika z niej, że nieruchomością rolną jest nieruchomość rolna w rozumieniu k.c., z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Na tle tej definicji powstaje problem, czy istnieje minimalna norma obszarowa dla uznania danej nieruchomości za rolną w rozumieniu u.k.u.r., czy nieruchomość musi być w całości przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

W pierwszej kolejności należy ustalić czy dana nieruchomość stanowi nieruchomość rolną w rozumieniu k.c., ponieważ uznanie danej nieruchomości za rolną w rozumieniu k.c. jest warunkiem uznania danej nieruchomości za rolną w rozumieniu u.k.u.r.<sup>380</sup>. W dalszej kolejności należy ustalić czy przepisy u.k.u.r. stosuje się do danej nieruchomości, to znaczy czy obrót daną nieruchomością ze względu na jej cechy nie został wyłączony bądź nieruchomość nie jest położona na obszarze przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Ugruntowane orzecznictwo potwierdza utratę statusu nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r., jeżeli nieruchomość jest przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania na cele inne niż rolne<sup>381</sup>. Wątpliwości pojawiają się przy ocenie czy dana nieruchomość dalej pozostaje nieruchomością rolną, jeżeli w części jest przeznaczona w miejscowym planie na inne cele niż rolne<sup>382</sup>. Problem ten został dostrzeżony w praktyce, czego efektem jest wspólne stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego

---

<sup>380</sup> Zob. szerzej o kodeksowej definicji nieruchomości rolnej pkt 3 niniejszego rozdziału.

<sup>381</sup> Tak np. Wyrok NSA z 23.07.2021 r., I OSK 34/21, LEX nr 3205341; postanowienie SN z 18.04.2019 r., IV CSK 464/18, LEX nr 2650270; wyrok WSA w Bydgoszczy z 23.09.2015 r., II SA/Bd 730/15, LEX nr 1852243; postanowienie SN z 15.05.2009 r., II CSK 9/09, LEX nr 518109.

<sup>382</sup> Uwagę na ten problem zwracają np. Z. Truskiewicz, *Nieruchomość rolna...op.cit.*, s. 150; K. Marciniuk, *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, Stud. Iur. Lub. 2017, nr 26, s. 101.

2020 roku<sup>383</sup>. Z powyższego stanowiska wynika, że nieruchomością niepodlegającą przepisom u.k.u.r. jest nieruchomość w całości przeznaczona na cele inne niż rolne. Pogląd ten zyskał w większości aprobatę w doktrynie<sup>384</sup>. Dla wyłączenia ograniczeń w stosunku do nieruchomości rolnej rozstrzygające będzie wyłącznie przeznaczenie nieruchomości w całości na cele inne niż rolne. Należy podkreślić, że uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi skutek wyłącznie w kontekście definicji nieruchomości rolnej w u.k.u.r. i nie wpływa na kodeksową definicję nieruchomości rolnej<sup>385</sup>. Powyższe rozwiązanie wzmacnia ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi. Brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powoduje, że dla uznania nieruchomości za rolnej w rozumieniu u.k.u.r. rozstrzygające będą dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

Przepisy u.k.u.r. modyfikują kodeksową definicję nieruchomości rolnej, wprowadzając minimalną normę obszarową, od której możliwe jest uznanie danej nieruchomości za rolną. Przepisów u.k.u.r. nie stosuje się do nieruchomości o powierzchni poniżej 0,3 ha. Chodzi tu o powierzchnię nieruchomości podlegającej obrotowi prawnemu, a nie powierzchnię użytków rolnych, których definicja zawarta jest w art. 2 pkt 5) u.k.u.r. Skutkiem tego jest rozszerzenie ochrony interesów Skarbu Państwa, bowiem ustawodawca wprowadza ograniczenia w obrocie, jeżeli powierzchnia całej nieruchomości wynosi powyżej 0,3 ha, a powierzchnia użytków rolnych będzie minimalna. Istotną zmianę w zakresie w definicji nieruchomości rolnej wprowadza ustawa o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw<sup>386</sup>. Wspomniana ustawa modyfikuje definicję nieruchomości rolnej w rozumieniu u.k.u.r., ponieważ wyłącza stosowanie przepisów u.k.u.r. to nieruchomości rolnych o powierzchni użytków rolnych do 0,3 ha. Zatem dla wyłączenia stosowania u.k.u.r. nie będzie miała znaczenia powierzchnia nieruchomości rolnej, a powierzchnia użytków rolnych. Zmiany wejdą w życie z dniem 05 października 2023 roku.

---

<sup>383</sup> Wspólne Stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 roku w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, <https://www.kowr.gov.pl/ukur/porozumienie-mrirw-krn-i-kowr> [dostęp: 05.06.2023].

<sup>384</sup> Zob. np. T. Czech, *Kształtowanie...op.cit.*, s. 38; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 55. Odmiennie np. W. Gonet [w:] *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, P.A. Blajer, W. Gonet, Warszawa 2020, s. 55-56 oraz Truszkiewicz, *Nieruchomość rolna...op.cit.*, s. 150.

<sup>385</sup> J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 53.

<sup>386</sup> Zob. szerzej o kształcie nowelizacji Ustawa z dnia 13 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustawy (Dz.U. z 2023, poz. 1933).

Ustawodawca stosując ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi wprowadził w głównej mierze kryterium powierzchniowe przy wykorzystywaniu poszczególnych instytucji prawnych służących ochronie interesów Skarbu Państwa. Przedmiot ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi będzie związany głównie z powierzchnią zbywanej nieruchomości. Instytucjami ograniczającymi obrót nieruchomościami są: ustawowe prawo pierwokupu, zgoda na nabycie nieruchomości rolnej oraz oświadczenie o nabyciu nieruchomości za zapłatą ceny tej nieruchomości.

Ustawowemu prawu pierwokupu podlega nieruchomość rolna o powierzchni powyżej 0,3 ha do 0,9999 ha oraz w wyjątkowych sytuacjach do nieruchomości o powierzchni powyżej 1 ha<sup>387</sup>. Z art. 3 ust. 5 pkt 2) u.k.u.r. w zw. z art. 3 ust. 4 u.k.u.r. wynika, że ustawowego prawa pierwokupu nie stosuje się do nieruchomości o powierzchni powyżej 1 ha. Ustawodawca wprowadzając instytucję ustawowego prawa pierwokupu chciał zapewnić kontrolę obrotu nieruchomościami przez osoby niebędące rolnikami indywidualnymi (nabycie nieruchomości do 1 ha) oraz zapewnić możliwość nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa.

Kolejną instytucją służącą ochronie interesów Skarbu Państwa jest zgoda na nabycie nieruchomości rolnej. Uzyskanie zgody na nabycie jest wymagane zgodnie z art. 2a ust 4 u.k.u.r. w sytuacji, gdy powierzchnia zbywanej nieruchomości wynosi minimum 1ha. Zgodnie z brzmieniem art. 2a ust. 4 u.k.u.r., nabycie nieruchomości rolnej przez inne podmioty (osoby bez statusu rolnika indywidualnego) lub w innych przypadkach niż wymienione w ust. 1 i 3, może nastąpić za zgodą Dyrektora KOWR. Zgoda na nabycie nieruchomości rolnej stanowi wyraz akcentowania przez ustawodawcę szczególnego znaczenia nieruchomości rolnych dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Dlatego reglamentuje możliwość nabycia nieruchomości przez inne podmioty niż rolnik indywidualny. Dopuszczalność nabycia nieruchomości rolnej przez osoby nieposiadające przygotowania rolniczego powinno być traktowane jako ostateczność. Administracyjnoprawna kontrola obrotu nieruchomościami rolnymi pozostaje w zgodzie z celami u.k.u.r., bowiem osoby bez wymaganych kwalifikacji rolniczych nie dają gwarancji rolniczego wykorzystania nieruchomości.

Model ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi uzupełnia instytucja oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą ceny nieruchomości

---

<sup>387</sup> Tak też Tak. W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu...op.cit.*, s. 183-184 oraz P.A. Blajer [w:] *Praxis...op.cit.*, s. 786.

rolnej. Charakter prawny tejże instytucji przejawia się w możliwości nabycia danej nieruchomości, jeżeli nabycie nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia innej umowy niż umowa sprzedaży, jednostronnej czynności prawnej, orzeczenia sądowego, innej czynności prawnej lub innego zdarzenia prawnego. Instytucja ta ma zastosowanie co do zasady do nieruchomości rolnej powierzchni od 0,3 ha do 0,9999 ha, bowiem nabycie takiej nieruchomości nie wymaga uzyskania zgody Dyrektora KOWR na nabycie, zaś zgoda na nabycie nieruchomości wyłącza stosowanie tej instytucji<sup>388</sup>. W związku z tym „prawo nabycia” jest swoistym rozszerzeniem prawa pierwokupu. Powyższa instytucja poszerza zakres ochrony Skarbu Państwa, ponieważ zapobiega omijaniu ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa, które ze swojej natury aktualizuje się wyłącznie w przypadku zawarcia umowy sprzedaży. Rozwiązanie to potwierdza tezę o wzmożonej ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami oraz o szczególnym znaczeniu nieruchomości rolnych w obrocie prawnym.

Reasumując, nieruchomością rolną w rozumieniu u.k.u.r. może być wyłącznie nieruchomość spełniająca warunki nieruchomości rolnej określone w art. 46<sup>1</sup> k.c. oraz nie jest przeznaczona w całości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Powyższe warunki muszą zostać spełnione łącznie, by można było stosować instytucje ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi. Ponadto ograniczenia w obrocie stosuje się do nieruchomości rolnych o powierzchni ponad 0,3 ha, co należy uzasadniać pominięciem formalizmu w obrocie, gdyż nieruchomości o powierzchni 0,3 ha mają marginalne znaczenie dla zapewnienia właściwego zagospodarowania nieruchomości rolnych w Polsce.

#### **4. Pozostałe nieruchomości**

##### **4.1. *Ratio legis* unormowań dotyczących pozostałych nieruchomości – ujęcie przedmiotowe**

Wyróżnienie pozostałych nieruchomości jako przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa nie było oparte na skonkretyzowanych kryteriach, lecz punktem wyjścia do dalszych badań jest nieposiadanie przez nieruchomość przymiotu strategicznych zasobów naturalnych kraju oraz statusu nieruchomości rolnych. W związku z tym rozważania przyjęte w tym punkcie będą opierać się na analizie *ratio legis* u.s.p.k.k.<sup>389</sup>,

---

<sup>388</sup> P.A. Blajer [w:] *Praxis...op.cit.*, s. 797.

<sup>389</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1347).



u.s.w.<sup>390</sup> oraz u.KZN. Wybór powyższych ustaw podyktowany był zróżnicowanym przedmiotem ochrony interesów Skarbu Państwa, który obejmuje między innymi obrót nieruchomościami przeznaczonymi do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz nieruchomościami posiadającymi szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną lub przyrodniczą. Wymienione wyżej akty prawne wskazują, że ustawodawca dostrzegła konieczność zapewnienia ochrony interesów Skarbu Państwa wraz ze zmianą stosunków społecznych i gospodarczych. Oznaczenie wartości zasługujących na ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami pozwoli dokonać oceny, czy ochrona interesów Skarbu Państwa jest wzmożona. W przypadku obrotu pozostałymi nieruchomościami, ustawodawca wprowadził ograniczenia w obrocie opierające się w głównej mierze na instytucji ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa. Stanowi to potwierdzenie tezy, iż ustawowe prawo pierwokupu jest główną instytucją służącą ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. W przypadku pozostałych nieruchomości, ochrona interesów Skarbu Państwa opiera się na zapewnieniu Skarbowi Państwa możliwości nabycia tych nieruchomości. Ustawodawca pominął w projektach powyższych ustaw uzasadnienia do wprowadzenia instytucji prawnych ograniczających obrót nieruchomościami. W związku z tym należy odnieść się do ogólnych celów wejścia w życie tych ustaw, które zostały omówione w podrozdziale zatytułowanym *Ratio legis* unormowań dotyczących ograniczeń w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej – ujęcie podmiotowe, który ujęty jest w kolejnym rozdziale prezentowanej rozprawy.

#### **4.2. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa w stosunku do pozostałych nieruchomości – aspekty przedmiotowe**

Ochrona interesów Skarbu Państwa w stosunku do pozostałych nieruchomości jest uregulowana między innymi w art. 59 u.s.w. Zgodnie z tym artykułem, w przypadku zbycia przez województwo lub inną wojewódzką osobę prawną przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną lub przyrodniczą Skarbowi Państwa przysługuje prawo pierwokupu lub wykupu. Z treści przepisu art. 59 u.s.w. nie wynika jednoznacznie określony przedmiot ustawowego prawa pierwokupu, a także nie wyróżnia się kryteriów, za pomocą których możliwe jest wyznaczenie przedmiotu prawa pierwokupu, mającego szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną lub

---

<sup>390</sup> Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094).

przyrodniczą. Hipoteza normy wynikająca z art. 59 u.s.w. daje przestrzeń do nadużywania dominującej pozycji w obrocie prawnym przez Skarb Państwa poprzez próby rozszerzanie zakresu przedmiotowego prawa pierwokupu. Wysoce dyskusyjne jest dalsze obowiązywanie niniejszego przepisu, zważywszy na funkcjonowanie w obrocie nieruchomościami ustawowego prawa pierwokupu, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość wpisana do rejestru zabytków<sup>391</sup> lub stanowi park narodowy<sup>392</sup> oraz las<sup>393</sup>. Ponadto przepis przewiduje inny środek ochrony interesów Skarbu Państwa jakim jest prawo wykupu, które z powodu braku kodeksowej regulacji uznaje się za *lex imperfecta*<sup>394</sup>. Ze względu na fakt, iż ustawodawca nie uregulował przesłanek uznania danej nieruchomości za posiadającą szczególną wartość, przyjęcie w niniejszej ustawie prawa pierwokupu pozbawione jest racjonalnych podstaw i uzasadnienia. W rezultacie ocena szczególnej wartości będzie i powinna być poddawana pod ocenę judykaturze, przy czym szczególna wartość historyczna nieruchomości w orzecznictwie jest wykazywana opinią rzeczoznawcy w określonej dziedzinie opieki nad zabytkami<sup>395</sup>. Właściwym rozwiązaniem jest obligatoryjność opinii rzeczoznawcy, w której ujęta byłaby ocena pod kątem posiadania przez daną nieruchomość szczególnej wartości naukowej, historycznej, kulturalnej lub przyrodniczej. Dotyczy to nieruchomości zbywanych przez województwo lub inną wojewódzką osobę prawną. Z racji występującego w obrocie nieruchomości na podstawie innych podstaw prawnych ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości stanowiącej park narodowy, las czy też wpisanej do rejestru zabytków negatywnie należy ocenić rozwiązania przyjęte w powyższej ustawie. W związku z powyższym należałoby rozważyć uchylenie art. 59 tej ustawy, albowiem na gruncie obowiązującego prawa, ustawowe prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państw może być wykonane na podstawie innych przepisów ustaw np. u.l., u.p. lub u.g.n. Argumentem przemawiającym za koniecznością uchylenia powyższego przepisu jest wysoce ocenny charakter przesłanki szczególnej wartości naukowej, historycznej, kulturalnej lub przyrodniczej. Z uwagi na brak przepisów szczególnych regulujących sankcję nieważności za dokonanie czynności prawnej niezgodnie z przepisami niniejszej ustawy, należy uznać, iż stosuje się odpowiednio przepisy k.c. Dokonanie bezwarunkowej czynności prawnej będzie pociągać za sobą sankcję nieważności. Wobec niejasnych kryteriów uznania danej nieruchomości za

---

<sup>391</sup> Art. 109 ust. 1 pkt 4) w zw. z art. 109 ust. 2 pkt 5) u.g.n.

<sup>392</sup> Art. 10 ust. 5 i n. u.o.p.

<sup>393</sup> Art. 37a ust. 1 i n. u.o.l.

<sup>394</sup> Zob. szerzej S. Rudnicki, *O prawie wykupu*, PS 1999, nr 4, s. 29 i n.

<sup>395</sup> Wyrok SA w Białymstoku z 10.10.2008 r., I ACa 438/08, OSAB 2008, nr 4, poz. 11-24.

posiadającą szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną lub przyrodniczą, jedynym uzasadnionym rozwiązaniem jest uchylenie powyższego przepisu.

## **5. Wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami**

### **5.1. Zagadnienia wstępne**

Jak wykazały dotychczasowe rozważania, ochrona interesów Skarbu Państwa nie ma charakteru absolutnego. Obecnie ustawodawca ogranicza ochronę interesów Skarbu Państwa zarówno z uwagi na aspekty podmiotowe, jak i przedmiotowe. W głównej mierze dotyczy to wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami pomiędzy osobami bliskimi oraz w przypadku nieruchomości nabywanych w drodze dziedziczenia. Ustawodawca dostrzega w ten sposób znaczenie stosunków rodzinnych oraz dziedziczenia w obrocie prawnym jako wartości prawnie chronionych ujętych w Konstytucji. Należy podkreślić, iż wyłączenie ochrony interesów Skarbu Państwa nie obejmuje wyłącznie aspektów podmiotowych, związanych ściśle z określoną osobą, lecz dotyczy również aspektów przedmiotowych związanych chociażby z powierzchnią nieruchomości podlegającej obrotowi oraz charakterem prawnym danej nieruchomości. Wyłączenie ochrony interesów Skarbu Państwa potwierdza tezę, iż interes Skarbu Państwa nie jest pojęciem nadrzędnym wobec interesu prywatnego. Wskazuje to na równowagę podmiotów w obrocie cywilnoprawnym. W związku z tym zasadne jest dokonanie pogłębionej analizy prawnej modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami w aspekcie oceny przesłanek wyłączających powyższą ochronę. Z tego powodu należy uporządkować i poddać analizie przesłanki wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami w celu wyeksponowania uniwersalnych wartości, które ograniczają ochronę interesów Skarbu Państwa w ramach przyjętego modelu.

### **5.2. Podmiotowe przesłanki wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami**

Podejmując próbę oceny istniejącego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej, należy dokonać analizy podmiotowych przesłanek wyłączających ochronę interesów Skarbu Państwa, co będzie służyć wyeksponowaniu wartości, których ochrona jest silniejsza względem interesów Skarbu Państwa.

Przepisy prawne wyłączają ochronę interesów Skarbu Państwa z uwagi na osobę nabywcy nieruchomości jaką jest osoba bliska względem zbywcy. Przesłanka osoby bliskiej względem zbywcy obejmuje zgodnie z art. 2 pkt 6) u.k.u.r. zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz pasierbów. Przepisy u.l. wprowadzają nieco zmodyfikowany katalog osób bliskich, które określają jako małżonka zbywcy, krewnych lub powinowatych w linii prostej bez ograniczenia stopnia, krewnych lub powinowatych w linii bocznej do trzeciego stopnia oraz osoby związane ze zbywcą z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli. Zakres wyłączeń ochrony interesów Skarbu Państwa ze względu na podmiotowe przesłanki jest istotny o tyle, że błędnie dokonana wykładnia jego zakresu powoduje, iż czynność prawna sprzeczna z przepisami u.l. skutkuje bezwzględną nieważnością. Wykładnia przepisu art. 37a ust. 4 pkt. 1) lit. c) u.l. może budzić wątpliwości co do zakresu podmiotów wyłączonych spod ograniczeń obrotu w kontekście oceny czy wyłączenie ochrony interesów Skarbu Państwa obejmuje osoby do trzeciego stopnia włącznie. W tym zakresie należy mieć na uwadze treść art. 84 pr.not., z którego wynika, że notariusz ma obowiązek odmówić dokonania czynności notarialnej, jeżeli dotyczą one krewnych lub powinowatych notariusza w linii bocznej krewnych i powinowatych do trzeciego stopnia włącznie. Brak użycia w przepisach u.l. sformułowania „włącznie” nie oznacza bynajmniej, że intencją ustawodawcy nie było wyłączenie krewnych lub powinowatych w linii bocznej do trzeciego stopnia. Jeżeli ustawodawca chciałby wyłączyć takie osoby spod zakresu stosowania to sformułowałby przepis o definicji osoby bliskiej jako krewnych lub powinowatych w linii bocznej do drugiego stopnia. Ustawodawca wychodzi z założenia o wiodącym znaczeniu stosunków rodzinnych w obrocie nieruchomościami, co uzasadnia wyłączenie ochrony interesów Skarbu Państwa. Należy podkreślić, iż analogicznych rozwiązań prawnych nie zawiera pr.wod., u.p. oraz u.KZN. Oznacza to, iż ustawodawca nie reguluje w modelowy sposób wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa ze względu na obrót nieruchomościami pomiędzy osobami bliskimi. Z uwagi na naturę prawa pierwokupu, które stosuje się wyłącznie w przypadku sprzedaży nieruchomości, wskazane jest, aby pr.wod., u.p. oraz u.KZN zawierały analogiczne rozwiązania do tych przyjętych w u.k.u.r. i u.l. Specyfika obrotu nieruchomościami pomiędzy osobami bliskimi powoduje, że zawarcie umowy sprzedaży należy do rzadkości. Okoliczności danej sprawy mogą wymagać zawarcia umowy sprzedaży pomiędzy osobami bliskimi. W rezultacie obrót nieruchomościami uległby ograniczeniom wyłącznie ze względu na rodzaj zawartej umowy.

Ustawodawca wyłącza ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami nabytych w wyniku dziedziczenia, co szczególnie zostało uregulowane w u.k.u.r i u.l. Jest to związane z ochroną dziedziczenia ujętą w art. 21 Konstytucji RP, rozumianą jako swobodę testowania wyrażającą się w możliwości wyznaczeniu kręgu spadkobierców. W związku z tym stosowanie instytucji ograniczających obrót nieruchomościami stałoby w sprzeczności z konstytucyjną ochroną dziedziczenia. Z powyższych względów przepisy u.k.u.r. umożliwiają nie tylko nabycie nieruchomości rolnej w wyniku dziedziczenia oraz zapisu windykacyjnego (jako wyjątek od zasady, że nabywcą nieruchomości rolnej może być tylko rolnik indywidualny), ale również wyłączają stosowanie innych instytucji ograniczających obrót nieruchomościami. W ten sposób ustawodawca urzeczywistnia ochronę dziedziczenia, zapewniając testatorowi swobodę testowania.

Ustawodawca wyłączył ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami pomiędzy kościelnymi osobami prawnymi. W związku z tym na tle u.s.p.k.k. występują wątpliwości związane z określeniem aspektu podmiotowego art. 54 wyłączającego stosowanie ustawowego prawa pierwokupu. W takim wypadku należy każdorazowo ustalić, czy podmiotami obrotu nieruchomościami będą osoby prawne tego samego kościoła lub związku wyznaniowego<sup>396</sup>. Wykładnia językowa przepisu art. 54 wyłączającego prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa prowadzi do wniosku, iż dotyczy ono wyłącznie prawa pierwokupu zastrzeżonego na rzecz Skarbu Państwa<sup>397</sup>. Argument przeciwny obejmuje rozszerzenie zakresu wyłączenia o także o gminę, odwołując się do wykładni celowościowej, która obejmuje wszystkie podmioty publiczne, w tym gminę<sup>398</sup>. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną pojawiła się w 1990 roku<sup>399</sup> i z tego powodu u.s.p.k.k. nie ujęła w swej treści gminy jako podmiotu wyłączonego od wykonania ustawowego prawa pierwokupu. W związku z tym nie można wywodzić kompetencji organów publicznych w drodze

---

<sup>396</sup> A. Bochenek, *Zakres wyłączenia stosowania ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości przysługującego gminie w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych*, St. Praw. 2014, nr 1, s. 97. Ustawowe prawo pierwokupu będzie miało zastosowanie, gdy sprzedaż nastąpi między osobami prawnymi różnych kościołów lub związków wyznaniowych, a także gdy stronami transakcji jest kościół i związek wyznaniowy.

<sup>397</sup> Tak. W. Gonet, *Prawo pierwokupu...op.cit.*, s. 218.

<sup>398</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 324. Również A. Bochenek, *Zakres wyłączenia...op.cit.*, s. 97.

<sup>399</sup> Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40).

domniemania czy też wykładni<sup>400</sup>. Z tego względu nie można interpretować przepisów prawa w sposób prowadzący do luk, jak wskazuje się w argumentacji przejawiającej się za dopuszczalnością wyłączenia prawa pierwokupu na rzecz gminy<sup>401</sup>. *Prima facie* wyłączenie ustawowego prawa pierwokupu obrotu nieruchomościami między kościelnymi osobami prawnymi osłabia ochronę z interesów Skarbu Państwa. Należy podkreślić, iż ograniczenie ochrony interesów Skarbu Państwa nie występuje, gdy drugim podmiotem obrotu nieruchomościami jest inny podmiot niż kościelna osoba prawna. Regulacji dotyczących wyłączenia prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa nie stosuje w obrocie prawnym pomiędzy osobami prawnymi pozostałych kościołów lub związków wyznaniowych uznanych w Polsce. Poddaje to w wątpliwość zasadę równouprawnienia Kościołów i innych związków wyznaniowych wyrażonej w art. 25 Konstytucji RP. W związku z tym wskazane jest, by dodać stosowny przepis do u.g.w.s.w.<sup>402</sup> jako *lex generalis* względem ustaw szczególnych regulujących stosunek państwa do poszczególnych Kościołów lub związków wyznaniowych, który wyłączałby ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami pomiędzy osobami prawnymi wszystkich Kościołów lub związków wyznaniowych.

### **5.3. Przedmiotowe przesłanki wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami**

Wyłączenie ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej ma miejsce również w sytuacji, gdy wystąpią przesłanki dotyczące przedmiotu (nieruchomości) obrotu prawnego. W tym celu należy uporządkować przesłanki wyłączenia tej ochrony, co pozwoli dokonać pełnej oceny modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Regulacje ograniczające obrót nieruchomościami ze względu na interesy Skarbu Państwa ujęte są wyłącznie w przepisach u.l., u.KZN oraz u.k.u.r.

Ustawodawca ogranicza ochronę interesów Skarbu Państwa w przypadku nieruchomości wskazanych w art. 1a u.k.u.r. Z brzmienia tego artykułu wynika, iż ograniczeń w obrocie nieruchomościami nie stosuje się między innymi do nieruchomości

---

<sup>400</sup> Zob. Wyrok WSA w Białymstoku z 10.10.2019 r., II SA/Bk 336/19, LEX nr 273142; wyrok WSA w Warszawie z 25.11.2020 r., VII SA/Wa 2922/19, LEX nr 3152118; wyrok NSA z 4.04.2008 r., II OSK 102/08, NZS 2008, nr 5, poz. 103.

<sup>401</sup> Zob. L. Morawski, *Zasady...op.cit.*, s. 149.

<sup>402</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 265).

rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha; będących drogami wewnętrznymi oraz do nieruchomości rolnych, w których grunty, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami, stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości.

Na tle przesłanki wyłączenia stosowania przepisów u.k.u.r. do nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha powstaje problem prawny w zakresie oceny czy przesłanka ta obejmuje powierzchnię całej nieruchomości czy należy odnosić to do powierzchni użytków rolnych. Przyjęcie pierwszego lub drugiego stanowiska będzie wpływać na zakres wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa. W doktrynie przedstawiane jest pierwsze stanowisko, że norma obszarowa 0,3 ha wskazana w art. 1a pkt 1) lit. b) u.k.u.r. obejmuje powierzchnię użytków rolnych, a nie całej powierzchni nieruchomości<sup>403</sup>. Stanowisko przeciwne zakłada, że art. 1a ust. 1 lit. b) znajduje zastosowanie, jeżeli powierzchnia całej nieruchomości jest mniejsza niż 0,3 ha<sup>404</sup>. Uwzględniając cele u.k.u.r. oraz wykładnię językową powyższego przepisu, należy uznać, iż powyższa przesłanka dotyczy powierzchni całej nieruchomości, a nie powierzchni użytków rolnych. W konsekwencji aktualność zachowuje dotychczasowe orzecznictwo SN, z którego wynika, że nieruchomością rolną w rozumieniu u.k.u.r. jest nieruchomość, nawet jeżeli częściowo jest przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne<sup>405</sup>. Zatem nieruchomością rolną w rozumieniu u.k.u.r. będzie nieruchomość o powierzchni 0,4 ha, również wtedy, gdy powierzchnia użytków rolnych wynosi 0,2 ha.

Ustawodawca wyłączył również na podstawie art. 1a pkt 1) lit. c) u.k.u.r. stosowanie przepisów ustawy w stosunku do nieruchomości rolnych stanowiących drogi wewnętrzne. Przepisy u.k.u.r. nie wprowadzają definicji drogi wewnętrznej, co wymaga odwołania się do art. 8 u.d.p. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu drogę wewnętrzną stanowią drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi. Ustalenie statusu danej nieruchomości jako drogi wewnętrznej następuje przez stosowne zapisy w ewidencji gruntów i budynków, wyrysu z mapy ewidencyjnej lub wypisu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub poprzez szczegółowe postanowienia decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości czy też przez oświadczenie

---

<sup>403</sup> Zob. szerzej między innymi T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 33.

<sup>404</sup> Zob. szerzej Z. Truszkiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, Rej. 2017, nr 7, s. 104 oraz J. Mikołajczyk [w:] *Praxis...op.cit.*, s. 734.

<sup>405</sup> Zob. np. Wyrok SN z 5.09.2012 r., IV CSK 93/12, LEX nr 1229816.

stawających do aktu notarialnego<sup>406</sup>. Podkreślenia wymaga, iż przepisy u.k.u.r. nie wprowadzają minimalnego lub maksymalnego obszaru jaki może stanowić drogę wewnętrzną. Można stwierdzić, iż powyższe wyłączenie stanowi potwierdzenie okoliczności, że ustawodawca priorytetowo traktuje zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli. Korzystanie z drogi wewnętrznej jako możliwego dojazdu do drogi publicznej jest niezbędne, ponieważ w przeciwnym wypadku obrót nieruchomościami stanowiącymi drogi wewnętrzne podlegałyby nieuzasadnionemu ograniczeniu.

Przepisy u.k.u.r. wyłączają ochronę interesów Skarbu Państwa w stosunku do nieruchomości, w których grunty, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami, stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości. Wskazane wyłączenie zostało wprowadzone z uwagi na znikome znaczenie produkcji rybnej w stawach dla realizacji celów u.k.u.r. w postaci kształtowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych<sup>407</sup>. Ustawodawca wprost wskazał jedyną możliwość ustalenia stanu prawnego nieruchomości spełniającej warunek wyłączenia stosowania u.k.u.r. i jest nią jedynie oznaczenie nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków. W związku z tym przesądzające będzie oznaczenie użytku gruntowego jako „Wsr – grunty pod stawami”<sup>408</sup>.

Ustawodawca uwzględnił obowiązek władzy publicznej prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, wyrażony w art. 75 Konstytucji RP. Z tego względu KZN jako podmiot odpowiedzialny za realizację „Narodowego Programu Mieszkaniowego” podejmuje działania zmierzające do zwiększenia dostępności mieszkań. Ustawodawca wyłączył zgodnie z art. 30a ust. 2 u.KZN, ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości na rzecz KZN w przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego lub lokalu o innym przeznaczeniu wraz z pomieszczeniami przynależnymi w rozumieniu u.w.l. oraz udziału w nieruchomości wspólnej; a także sprzedaży nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny osobie, której przysługuje ustawowe prawo pierwszeństwa nabycia takiej nieruchomości. Brak powyższych wyłączeń stałby w sprzeczności z celami u.KZN, gdyż ustawa przyznawałaby prawo pierwokupu lokalu mieszkalnego lub innej nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, które są przeznaczone do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W

---

<sup>406</sup> Zob. szerzej J. Mikołajczyk [w:] *Praxis...op.cit.*, s. 736.

<sup>407</sup> Tak T. Czech, *Kształtowanie...op.cit.*, s. 38.

<sup>408</sup> Do użytku gruntowego Wsr – grunty pod stawami ustawodawca zalicza zgodnie z przepisami r.e.g.b., grunty pod zbiornikami wodnymi (z wyjątkiem jezior i zbiorników zaporowych z urządzeniami do regulacji poziomu wód), wyposażonymi w urządzenia hydrotechniczne nadające się do chowu, hodowli i przetrzymywania ryb, obejmujące powierzchnię ogroblowaną wraz z systemem rowów oraz tereny przyległe do stawów i z nimi związane, a należące do obiektu stawowego.



rezultacie Skarb Państwa mógłby nabywać nieruchomości, które następnie odsprzedałby w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych innych osób, co byłoby nadmiernym uprzywilejowaniem Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Warto wspomnieć, że najważniejszym celem u.KZN było rozwinięcie budownictwa mieszkalnego, a więc Skarb Państwa pełni aktywną rolę swoistego „dewelopera”. Z tego powodu prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa budynku mieszkalnego lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny nie jest niezbędne dla realizacji celów u.KZN.

Podsumowując rozważania poświęcone wyłączeniu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami ze względu na przesłanki przedmiotowe, należy stwierdzić, że wyłączenie tej ochrony obejmuje w głównej mierze szeroko pojęte potrzeby mieszkaniowe. Z tego względu ustawodawca wyłącza ochronę interesów Skarbu Państwa, gdy przedmiotem obrotu nieruchomościami jest droga wewnętrzna, której nabycie jest niezbędne, by móc w pełni realizować potrzeby mieszkaniowe. Wspomniane potrzeby mieszkaniowe jako uzasadnienie wyłączenia ochrony powodują, że obrót nieruchomościami stanowiącymi lokale mieszkalne lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinny.

#### **5.4. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców**

Jako odrębną kategorię wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami należy potraktować przesłanki ujęte w u.n.n.c. Jak zostało wskazane w dotychczasowych rozważaniach, instytucja zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców wprowadza generalny obowiązek uzyskania przez nich zezwolenia. Wszelkie wyłączenia w zakresie stosowania tej instytucji stanowią wyjątki od zasady, które zostały ujęte w art. 8 u.n.n.c.

W pierwszej kolejności należy przedstawić przesłanki przedmiotowe przesłanki wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Przedmiotowy katalog wyłączenia stosowania tej instytucji obejmuje na podstawie art. 8 ust. 1 u.n.n.c.: nabycie samodzielnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu u.w.l.<sup>409</sup>; nabycie samodzielnego lokalu użytkowego o przeznaczeniu garażowym lub udziału w takim lokalu, jeżeli jest to związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych nabywcy lub właściciela nieruchomości lub samodzielnego lokalu mieszkalnego; nabycie przez

---

<sup>409</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40).

podmiot, o którym mowa w art. 1 ust. 2 pkt 4 u.n.n.c. na jego cele statutowe, nieruchomości, których łączna powierzchnia w całym kraju nie przekracza 0,4ha na obszarze miast.

W związku z powyższym powstają wątpliwości w zakresie kwalifikacji prawnej potrzeb mieszkaniowych nabywcy lub właściciela nieruchomości lub samodzielnego lokalu mieszkalnego. Problem dotyczy uznania czy potrzeby mieszkaniowe należy wiązać wyłącznie z osobami fizycznymi, czy jednak mogą one obejmować również osoby prawne. W zależności od powyższej oceny, przedmiot ochrony interesów Skarbu Państwa będzie się różnić. Dotychczasowe orzecznictwo SN dopuszcza możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (zarówno przez osoby fizyczne, jak i osoby prawne) poprzez nabycie lokalu użytkowego o przeznaczeniu garażowym lub udziału w takim prawie<sup>410</sup>. U podstaw takiej argumentacji leży przyjęcie, iż skoro ustawodawca umożliwił nabycie przez osoby prawne samodzielnego lokalu mieszkalnego, to takie osoby prawne mogą posiadać specyficznie ujmowane potrzeby mieszkalne. Ponadto z brzmienia przepisów u.n.n.c. nie wynika jednoznaczny nakaz stosowania wyłączeń wyłącznie do nieruchomości nabywanych przez osoby fizyczne. Zwolnienie osób prawnych z obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie lokalu użytkowego o przeznaczeniu garażowym lub udziału w takim lokalu, mimo iż osłabia ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami, to pozostaje w zgodzie z przepisami u.n.n.c.

Podmiotowe wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami z udziałem cudzoziemców obejmują między innymi cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw – stron umowy o EOG albo Konfederacji Szwajcarskiej. Tak ujęty zakres podmiotowy wyłączenia jest związany z prawodawstwem unijnym. Przyjmuje się, że regulacje państw członkowskich dotyczące obrotu nieruchomościami mogą być oceniane z perspektywy poszczególnych swobód unijnych, w tym swobody przepływu osób<sup>411</sup>. Wskazuje na to wprost uzasadnienie do ustawy wprowadzającej art. 8 ust. 2 u.n.n.c., z którego wynika, że wprowadzenie kategorii zwolnienia z konieczności uzyskania zezwolenia przez powyższych cudzoziemców wynika z implementacji prawa unijnego<sup>412</sup>. Oznacza to, iż ustawodawca polski jest

---

<sup>410</sup> Wyrok SN z 13.04.2017 r., I CSK 70/17, LEX nr 2305913.

<sup>411</sup> Tak B. Czajkowska, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w świetle Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, EM 2010, nr 3, s. 9-10.

<sup>412</sup> Zob. szerzej Uzasadnienie do Projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wejściem w życie Protokołu do Umowy między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z jednej strony a Konfederacją Szwajcarską z drugiej strony w sprawie swobodnego przepływu osób, druk nr 552, Sejm VI Kadencji.

zobligowany do wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami z udziałem wyżej wymienionych cudzoziemców.

Artykuł 8 ust. 1 u.n.n.c. wskazuje również inne podmiotowe przesłanki zwolnienia z uzyskania zezwolenia i należy zaliczyć do nich: nabycie nieruchomości przez cudzoziemca zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat od udzielenia mu zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej; nabycie przez cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela polskiego i zamieszkującego w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 2 lata od udzielenia mu zezwolenia na pobyt stały lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej nieruchomości, które w wyniku nabycia stanowią wspólność ustawową małżonków; nabycie przez cudzoziemca nieruchomości, jeżeli w dniu nabycia jest uprawniony do dziedziczenia ustawowego w rozumieniu prawa polskiego po zbywcy nieruchomości, a zbywca nieruchomości jest jej właścicielem lub wiecznym użytkownikiem co najmniej 5 lat.

Powyższe podmiotowe przesłanki zwolnienia z uzyskania zezwolenia na nabycie łączy podkreślenie szczególnego związku łączącego danego cudzoziemca z Polską, w szczególności w aspekcie rodzinnym (małżeństwo z obywatelem polskim, pochodzenie polskie) lub zawodowym (pozwolenie na pobyt stały). Ustawodawca w takim przypadku odchodzi od konieczności ochrony interesów Skarbu Państwa, podkreślając przy tym znaczenie stosunków rodzinnych w obrocie prawnym.

Wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa nie stosuje się do nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej. Zgodnie z art. 8 ust. 3 u.n.n.c. zwolnień ujętych w art. 8 ust. 1 u.n.s.c. nie stosuje się również do gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha. W takim przypadku nie stosuje się zwolnienia ze stosowania tej ustawy ujętych w art. 8 ust. 1 u.n.n.c. Zakres terytorialny strefy nadgranicznej określa szczegółowo rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wykazu gmin i innych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa położonych w strefie nadgranicznej oraz tablicy określającej zasięg tej strefy<sup>413</sup>. Jakikolwiek nabycie lokalu mieszkalnego, lokalu użytkowego, udziału w takim lokalu będzie objęte bezwzględnym wymogiem uzyskania zezwolenia na nabycie takiej nieruchomości. Obostrzenia dotyczące obrotu nieruchomościami położonymi w strefie nadgranicznej nie występują, gdy

---

<sup>413</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 sierpnia 2005 roku w sprawie wykazu gmin i innych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa położonych w strefie nadgranicznej oraz tablicy określającej zasięg tej strefy (Dz.U. Nr 188, poz. 1580).

nabywcami tych nieruchomości są cudzoziemcy będący obywatelami państw - stron umowy o EOG albo Konfederacji Szwajcarskiej. Ograniczenie zwolnień z obowiązku uzyskania zezwolenia w stosunku do nieruchomości położonych w strefie nadgranicznej związane jest również z historycznymi uwarunkowaniami wprowadzenia instytucji zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców. Chodzi o zapobieżenie wykupywania nieruchomości przez cudzoziemców pochodzących z bogatszych krajów oraz o kontrolę takiego obrotu przez państwo.

Ukazane rozważania prowadzą do wniosku, iż wyłączenie ochrony w stosunku do cudzoziemców będących obywatelami państw - stron umowy o EOG albo Konfederacji Szwajcarskiej jest koniecznością wynikającą z uczestnictwa Polski w strukturach Unii Europejskiej. W rezultacie ustawodawca polski wprowadza dwojaki reżim obrotu nieruchomościami z udziałem cudzoziemców.

Jedynie ograniczenia w obrocie nieruchomościami z udziałem cudzoziemców pochodzących z krajów EOG oraz Konfederacji Szwajcarskiej dotyczą obrotu nieruchomościami rolnymi i leśnymi przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej oraz nabycia drugiego domu przez okres 5 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Powyższe ograniczenie zwolnień w nabywaniu nieruchomości stanowi ograniczenie unijnej swobody przepływu osób lub kapitału. Wspomniane swobody unijne mogą zostać ograniczone, jeżeli wprowadzenie tych ograniczeń służy interesowi ogólnemu<sup>414</sup>. Uwzględniając cele wprowadzenia ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi i leśnymi jakimi są zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju oraz dążenie do powiększenia zasobów naturalnych kraju (lasów) w pełni uzasadniają szerokie ograniczenia w obrocie powyższymi nieruchomościami. Na gruncie powyższych przesłanek ograniczających zakres zwolnień z konieczności powstaje również problem z wykładnią pojęcia nieruchomości rolnej i leśnej.

W pierwszej kolejności należy dokonać analizy pojęcia nieruchomości leśnej, ponieważ u.n.n.c. nie wprowadza definicji nieruchomości leśnej. Należy stwierdzić, iż przy ocenie tej przesłanki zasadne będzie odniesienie się do przepisów u.l. jako *lex generalis*, bowiem wprowadza ona definicję nieruchomości leśnej. Ukształtowany pogląd judykatury wskazuje, iż w przypadku nabycia nieruchomości leśnych należy stosować art. 3 w

---

<sup>414</sup> Zob. B. Włodarczyk, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału – rozważania na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, PPR 2019, nr 2, s. 45.

kontekście nieruchomości leśnej ujętej art. 8 ust. 1 pkt 1) u.n.n.c.<sup>415</sup>. Oznacza to, że cudzoziemcy pochodzący z krajów członkowskich EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej mogą swobodnie nabywać nieruchomości leśne o powierzchni do 0,10 ha. Natomiast wszelkie ograniczenia w obrocie nieruchomościami leśnymi z udziałem tychże cudzoziemców będą stosowane do nieruchomości o powierzchni większej niż 0,10 ha. Chodzi nie tylko o obligatoryjność uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców w przypadku nabycia nieruchomości leśnych o powierzchni powyżej 0,10 ha, ale również o stosowanie innych instytucji ograniczających obrót nieruchomościami, na przykład o występowanie ustawowego prawa pierwokupu lub oświadczenia o nabyciu gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej. Definicja lasu została szczegółowo przedstawiona w punkcie 2.2. niniejszego rozdziału<sup>416</sup>.

Kolejną kategorią nieruchomości, których obrót ulega ograniczeniom w przypadku, gdy nabywcą są podmioty pochodzące z krajów EOG lub Konfederacji Szwajcarskiej, są nieruchomości rolne. Z brzmienia art. 1a ust. 6 u.n.n.c. wynika, że nabywanie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów u.k.u.r. Oznacza to, że stosuje się inne instytucje ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi oprócz samej instytucji zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców. Stosowanie u.k.u.r. do nabycia nieruchomości rolnych przez cudzoziemców oznacza, że definicja nieruchomości rolnej przyjęta w tej ustawie będzie miała decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia czy dana nieruchomość jest nieruchomością rolną i jej obrót podlega w związku z tym ograniczeniom. Konsekwencją odesłania zawartego w art. 1a ust. 6 u.n.n.c. jest uznanie, iż poszczególne nieruchomości nie jest nieruchomością rolną, jeżeli jest przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na inne cele niż rolne<sup>417</sup>. Dwunastoletni okres ochronny na nabywanie nieruchomości rolnych przez podmioty pochodzące z krajów członkowskich EOG oraz Konfederacji Szwajcarskiej został obecnie wydłużony na kolejne 10 lat w wyniku wejścia w życie u.w.s.n., co miało zapobiec nadmiernemu wykupywaniu nieruchomości rolnych przez bogatsze kraje. Dotychczasowe rozważania potwierdzają

---

<sup>415</sup> Tak Wyrok SN z 28.01.2010 r., I CSK 258/09, LEX nr 565990; wyrok SA w Krakowie z 10.05.2019 r., I ACa 969/18, LEX nr 3220529; wyrok SA w Szczecinie z 21.01.2021 r., I ACa 371/20, OSASz 2021, nr 2, poz. 41-73.

<sup>416</sup> W szczególności zwrócono uwagę na to, iż instytucje ustawowego prawa pierwokupu oraz oświadczenia o nabyciu gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej stosuje się do nieruchomości leśnych o obszarze poniżej 0,10 ha.

<sup>417</sup> Zob. szerzej Wyrok SN z 13.12.2013 r., III CSK 32/13, OSNC 2014, nr 9, poz. 96.

tezę, iż w obecnym modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami szczególną ochroną objęty jest obrót nieruchomościami rolnymi.

## 6. Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania ujęte w niniejszym rozdziale, należy stwierdzić, że w obowiązującym modelu ochrony interesów Skarbu Państwa, przedmiot ochrony interesów nie został oznaczony precyzyjnie. Występujące wątpliwości w zakresie wykładni przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa mogą powodować nadużywanie przez Skarb Państwa dominującej pozycji w obrocie przez stosowanie wykładni rozszerzającej przy ocenie stosowania poszczególnych instytucji ograniczających obrót nieruchomościami. Wskazane wątpliwości dotyczą w szczególności problemów z definicją lasu ujętej w art. 3 u.l. oraz statusu prawnego jezior określonego w pr.wod. Stanowi to istotny problem, ponieważ dokonanie czynności prawnych z pominięciem praw przysługujących Skarbowi Państwa skutkuje bezwzględną nieważnością czynności prawnej<sup>418</sup>. Z uwagi na nieprecyzyjne oznaczenie przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa, zachodzi konieczność odwołania się do wykładni operatywnej przepisów, dokonywanej przez sądy<sup>419</sup>. Prowadzi to do zmniejszenia pewności obrotu, a tym samym zmniejszenia bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami, co jest zjawiskiem niepożądanym.

Analizując *ratio legis* poszczególnych aktów prawnych wprowadzających ograniczenia w obrocie nieruchomościami, dostrzega się dążenie ustawodawcy do zapewnienia Skarbowi Państwa możliwości nabywania przez niego nieruchomości. W tym celu w najszerszym zakresie ustawodawca posługuje się instytucją ustawowego prawa pierwokupu oraz instytucją oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą jej ceny („prawo nabycia”). Ustawodawca wprowadzając ograniczenia w obrocie nieruchomościami w stosunku do nieruchomości stanowiących zasoby naturalne miał na celu: zapobieganie wykupywaniu lasów przez cudzoziemców; dążenie do zapewnienia ochrony środowiska jako dobra ogólnonarodowego; zwiększenie zasobów wodnych kraju oraz ich efektywniejsze wykorzystanie. W przypadku nieruchomości rolnych ustawodawca dąży do zapewnienia rolnego wykorzystania nieruchomości rolnych oraz do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Cele te możliwe są do osiągnięcia poprzez wprowadzone wymogi przygotowania teoretycznego i praktycznego względem osób

---

<sup>418</sup> Zob. Art. 37h u.l., Art. 9 u.k.u.r, Art. 10 ust. 5h u.p., Art. 599 ust. 2 k.c.

<sup>419</sup> L. Morawski, *Zasady...op.cit.*, s. 45 i n.

chcących nabyć nieruchomości rolne. W rezultacie osoby posiadające niezbędne kompetencje są w stanie zagwarantować rolnicze wykorzystanie danych nieruchomości. Sformułowane wyżej cele wprowadzenia ograniczeń w obrocie nieruchomościami w ramach modelu ochrony interesów Skarbu Państwa pozwalają wysunąć wniosek, iż ustawodawca podkreśla wiodącą rolę państwa w obrocie prawnym. Wspomniana dominująca rola państwa w obrocie prawnym przejawia się założeniem ustawodawcy, iż osiągnięcie ustawowych celów jest możliwe wyłącznie przez nabycie nieruchomości przez państwo. Z koncepcji ustawodawczych pojawiających się w uzasadnieniach do projektów ustaw można wysunąć wniosek, że wiodącą instytucją służącą ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jest ustawowe prawo pierwokupu. Wynika to z natury tej instytucji, która nie ogranicza istoty prawa własności, z drugiej strony zaś daje Skarbowi Państwa możliwość realizacji określonych celów poprzez nabycie prawa własności nieruchomości.

Największe wątpliwości interpretacyjne dotyczą stosowania instytucji ograniczających obrót nieruchomościami w sytuacji, gdy tylko część nieruchomości spełnia warunki stosowania poszczególnych instytucji. Obecnie zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze dominuje stanowisko, zgodnie z którym dla zastosowania instytucji ograniczających obrót nieruchomościami wystarczy, że nieruchomość w części spełnia warunki stosowania poszczególnych instytucji. Teza o wzmożonej ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami zachowuje swoją aktualność. *De lege ferenda* w celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych przy ocenie przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa, wskazane jest doprecyzowanie definicji nieruchomości, którymi obrót podlega ograniczeniom<sup>420</sup>. W szczególności dotyczyłoby to zmiany art. 3 u.l., art. 2 pkt 1) u.k.u.r. oraz zmiany przepisów pr.wod. likwidujących dychotomiczny podział jezior jako śródlądowej wody płynącej wyłączonej z obrotu (art. 211 ust. 2 pr.wod.) oraz jeziora jako śródlądowej wody stojącej. Kolejna zmiana powinna dotyczyć jednoznacznego określenia czy ograniczenia w obrocie stosuje się do całej nieruchomości, jeżeli tylko jej część spełnia warunki zastosowania poszczególnych instytucji ograniczających obrót. Zwiększy to bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami, które bezwzględnie musi być zachowane w procesie ochrony interesów Skarbu Państwa.

---

<sup>420</sup> Doprecyzowanie definicji nieruchomości polegałoby na zmianie redakcji przepisów ustaw szczególnych zawierających wskazane definicje, które rozwiązałyby wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie.

Brak wskazanych zmian ustawodawczych powoduje, że Skarb Państwa może realizować swoje interesy w szerszym zakresie niż wynika to z literalnego brzmienia przepisów.

Kolejnym zagadnieniem poddanym analizie w ramach niniejszego rozdziału była kwestia uregulowania przez ustawodawcę zasad pierwszeństwa przy wykonywaniu ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa. Regulację prawa pierwokupu należy ocenić pozytywnie. Wynika to z tego, że instytucja ustawowego prawa pierwokupu jest podstawową instytucją służącą ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza prowadzi do wniosku, że w pierwszej kolejności ustawodawca przyznaje ochronę w obrocie nieruchomościami stanowiących parki narodowe oraz lasy. Ochrona środowiska jest kluczowym aspektem ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami wraz z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Badania dokonane w niniejszym rozdziale potwierdzają tezę, że ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami nie ma charakteru bezwzględnej i ochrona ta ulega ograniczeniu ze względu na podmiotowe oraz przedmiotowe przesłanki. Za zasadne należy uznać wyłączenie ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami określone w u.k.u.r., u.l., u.n.n.c., u.KZN. Stanowi to wyraz uwzględnienia przez ustawodawcę innych wartości zasługujących na ochronę, co obejmuje w głównej mierze obrotu prawnego między osobami bliskimi.



## **Rozdział V. Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej w ujęciu podmiotowym**

### **1. Zagadnienia wstępne**

Ustawodawca nie uregulował jednolitego modelu działania Skarbu Państwa w obrocie cywilnoprawnym. Skarb Państwa działa jako pewna struktura wyposażona w osobowość cywilnoprawną, organizacyjnie powiązana z administracją państwową<sup>421</sup>. Problematyczna staje się ocena zasad działania poszczególnych podmiotów za Skarb Państwa. Podmioty odpowiedzialne za ochronę interesów Skarbu Państwa zostały wyszczególnione w ustawach szczególnych. Obowiązujące unormowania sposobu i zakresu reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami nie sprzyjają zapewnieniu stabilności obecnego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa. Wynika to przede wszystkim z rozproszonego systemu umocowania podmiotów reprezentujących Skarb Państwa. Obecnie Skarb Państwa w obrocie nieruchomościami jest reprezentowany przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, państwowe osoby prawne, agencje wykonawcze oraz organy administracji publicznej. Poprzez zróżnicowanie podmiotów działających w imieniu Skarbu Państwa powstaje pytanie o zasadność przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań.

Wątpliwości związane z reprezentacją wynikają z samej konstrukcji Skarbu Państwa. Jest to podmiot nieposiadający siedziby ani organów, dlatego ustawodawca musi precyzyjnie określić kto reprezentuje Skarb Państwa w poszczególnych sprawach oraz w stosunku do powierzonego mienia<sup>422</sup>. Skutkiem powyższego jest uregulowanie w odrębnych ustawach zasad funkcjonowania podmiotów działających w imieniu Skarbu Państwa, wykonujących wskazane przez ustawodawcę zadania. Dekompozycja reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomości powoduje konieczność każdorazowego badania wewnętrznych regulacji danego podmiotu dotyczących sposobu składania oświadczeń woli, w tym sprawdzenia, czy wymagana jest zgoda określonego podmiotu na dokonanie danej czynności prawnej. Wadliwa reprezentacja Skarbu Państwa wydłuża proces dokonywania czynności prawnych w obrocie nieruchomościami. W głównej mierze wynika to z sankcji prawnej z tytułu wadliwej reprezentacji Skarbu

---

<sup>421</sup> Ł. Węgrzynowski [w:] *Praxis...op.cit.*, Warszawa 2021, s. 426.

<sup>422</sup> Wyrok SA w Katowicach z 11.03.2020 r., I ACa 862/19, LEX nr 3054613.

Państwa. Czynność prawna dokonana z naruszeniem przepisów o właściwości oraz zakresu reprezentacji Skarbu Państwa jest czynnością prawną kulejącą (*negotium claudicans*) i w związku z tym może być ona potwierdzona przez podmiot uprawniony do reprezentacji<sup>423</sup>. Powoduje to zmniejszenie bezpieczeństwa obrotu prawnego, ponieważ jego uczestnicy nie mają pewności, że umowa zawarta z udziałem Skarbu Państwa zostanie potwierdzona. Należy przy tym podkreślić, że niepotwierdzenie tejże umowy skutkuje sankcją nieważności<sup>424</sup>. Z powyższych względów właściwe określenie reprezentacji Skarbu Państwa ma ogromne znaczenie dla bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami oraz wpływa na zwiększenie zaufania obywateli do państwa. Warto wspomnieć, że w polskim porządku prawnym obowiązują zasady reprezentacji Skarbu Państwa w oparciu między innymi o przepisy u.z.m.p., u.g.n., u.KOWR<sup>425</sup>, u.l. oraz wydanych na podstawie tychże ustaw przepisów szczególnych. Zasady reprezentacji Skarbu Państwa zostały wyróżnione z uwzględnieniem przesłanek podmiotowych i przedmiotowych (ekonomiczna przynależność mienia)<sup>426</sup>.

Rozproszony system reprezentacji Skarbu Państwa zasługuje na głębszą analizę w ramach niniejszego rozdziału. Rozważania dotyczące ochrony interesów Skarbu Państwa w ujęciu podmiotowym obejmują analizę zasad funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za ochronę interesów Skarbu Państwa. Ponadto analiza zostanie uzupełniona o kwestie związane z koniecznością uzyskania zgód innych podmiotów na dokonanie określonych czynności, na przykład na wykonanie ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa. Następstwem badań będzie określenie modelu reprezentacji Skarbu Państwa, który zapewni w najszerszym stopniu ochronę interesów Skarbu Państwa, a przy tym w najmniejszym stopniu ogranicza obrót nieruchomościami. Analiza zostanie uzupełniona o omówienie *ratio legis* unormowań dotyczących podmiotowych aspektów ochrony interesów Skarbu Państwa. Pozwoli to zrozumieć motywy, którymi kierował się ustawodawca przy wdrożeniu rozproszonego systemu reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami.

Analiza podmiotowego wymiaru ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami wskaże zalety oraz wady przyjętych rozwiązań, których właściwe

---

<sup>423</sup> Zob. szerzej Wyrok SN z 5.07.2007 r., II CSK 162/07, OSNC 2008, nr 11, poz. 130; W. Gonet, *Pełnomocnictwo, prokura, reprezentacja stron umów w obrocie nieruchomościami*, Warszawa 2019, s. 120.

<sup>424</sup> Zob. szerzej Uchwała SN z 14.03.2006 r., III CZP 7/06, OSNC 2007, nr 1, poz. 7 wraz glosą aprobującą Z. Kuniewicz, *Glosa do uchwały SN z dnia 14 marca 2006 r., III CZP 7/06*, OSP 2007, nr 10, s. 117 i n.

<sup>425</sup> Ustawa z dnia 10 lutego 2017 roku o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 481).

<sup>426</sup> Ł. Węgrzynowski [w:] *Praxis...op.cit.*, s. 427.

rozpoznanie pozwoli sformułować postulaty *de lege ferenda* zmierzające do usprawnienia obecnego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa. Obecna tendencja ustawodawcza w obszarze ochrony interesów Skarbu Państwa zmierza do rozczłonkowania reprezentacji Skarbu Państwa. Z tego względu należy odpowiedzieć na pytanie, czy możliwe jest przyjęcie jednego modelu reprezentacji Skarbu Państwa, by postawić w ten sposób kolejny krok w badaniach nad optymalnym kształtem ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami.

## **2. *Ratio legis* unormowań dotyczących ograniczeń w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej – ujęcie podmiotowe**

Dokonanie analizy unormowań dotyczących ograniczeń w obrocie nieruchomościami w aspekcie podmiotowym jest niemożliwe bez pogłębionej analizy obejmującej cele poszczególnych regulacji prawnych. Niniejszy podrozdział będzie obejmował analizę *ratio legis* przyjętych rozwiązań prawnych w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Badania obejmują zasady działania podmiotów uprawnionych do reprezentacji Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości uznanych przez ustawodawcę za strategiczne zasoby naturalne kraju, nieruchomości rolnych oraz pozostałych nieruchomości, które są ujęte w aktach prawnych, regulujących funkcjonowanie tychże podmiotów. Analiza dotyczyć będzie zasad funkcjonowania agencji wykonawczej; państwowej osoby prawnej; jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej oraz organów administracji publicznej.

W pierwszej kolejności należy omówić zasady funkcjonowania państwowej osoby prawnej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej oraz organów administracji publicznej, które są odpowiedzialne za reprezentację Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości uznanych za strategiczne zasoby naturalne kraju. Zróżnicowanie formy prawnej działalności wymaga wyjaśnienia racjonalności przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Istnieje bowiem rozbieżność zasad reprezentacji Skarbu Państwa w odniesieniu do tożsamej kategorii nieruchomości jaką są nieruchomości uznane za strategiczne zasoby naturalne kraju. Jak zostało wspomniane w poprzedniej części rozprawy, do nieruchomości uznanych przez ustawodawcę za strategiczne zasoby naturalne kraju zalicza się między innymi lasy państwowe, zasoby przyrodnicze parków narodowych oraz poszczególne kategorie wód. Za ochronę interesów Skarbu Państwa w

obrocie nieruchomościami stanowiącymi strategiczne zasoby naturalne kraju jest odpowiedzialnych wiele podmiotów, w tym Lasy Państwowe, starosta oraz park narodowy<sup>427</sup>.

W przypadku nieruchomości leśnych kluczowe znaczenie ma u.l. W aspekcie ochrony interesów Skarbu Państwa istotne znaczenie mają zawarte w niej instytucje ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Lasy Państwowe oraz oświadczenia o nabyciu gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej. Wejście w życie u.l. uzasadnione zostało postępującym procesem pogarszania się stanu lasów Polsce oraz odbiegający od europejskiej średniej poziom zalesienia kraju<sup>428</sup>. W koncepcji przyjętej przez ustawodawcę widoczna jest skłonność do wzmożonej ochrony lasów i powiększania zasobów leśnych. Powyższa ustawa reguluje utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, których zadaniem jest zarządzanie lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa w sposób jednolity na terenie całego kraju. W zamyśle ustawodawcy Lasy Państwowe są państwową jednostką organizacyjną bez osobowości prawnej. Przyjęcie takiej formy prawnej Lasów Państwowych ma umożliwić prowadzenie nadzoru nad działalnością Lasów Państwowych, przy jednoczesnym zachowaniu przez Lasy Państwowe samodzielności funkcjonowania. Ponadto ma to umożliwić prowadzenie spójnej polityki w zakresie ochrony nieruchomości leśnych przez państwo oraz Lasy Państwowe. Lasy Państwowe są odpowiedzialne również za prowadzenie polityki państwa w zakresie ochrony środowiska w przypadku nieruchomości leśnych. Przyjęcie takiego rozwiązania ma na celu zapewnienie profesjonalizmu przy ochronie interesów Skarbu Państwa. Z uzasadnienia do u.l. wynika, że gospodarka finansowa Lasów Państwowych ma opierać się na samodzielności finansowej poprzez możliwość prowadzenia produkcji drewna na zasadach rynkowych przy jednoczesnym pokrywaniu wydatków z własnych dochodów<sup>429</sup>. Dodatkowo ustawodawca przewidywał możliwość wykorzystania dotacji celowych na wykonywanie określonych zadań przez Lasy Państwowe. Powyższa ustawa dopuszcza utworzenie Funduszu Leśnego, którego zadaniem jest wyrównywanie niedoborów środków finansowych poszczególnym nadleśnictwom na prowadzenie bieżącej działalności. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy poszczególne nadleśnictwa nie mają możliwości pozyskania drewna w takiej skali, która umożliwiłaby zapewnienie rentowności.

---

<sup>427</sup> Zob. art. 37a ust. 1 i 2 u.o.l.; Art. 217 ust. 13 pr.wod.; Art. 10 ust. 5 u.o.p.

<sup>428</sup> *Projekt ustawy o lasach wraz z aktami wykonawczymi*, druk nr 883, Sejm X Kadencji.

<sup>429</sup> *Ibidem*.

Ukazane powyżej rozważania prowadzą do wniosku, że intencją ustawodawcy w zakresie podmiotowego aspektu ochrony interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości leśnych jest stworzenie podmiotu finansującego swoją dotychczasową działalność z dochodów osiąganych z prowadzenia gospodarki leśnej. Przyjęty w niej sposób finansowania Lasów Państwowych powoduje, że interesy Skarbu Państwa są należycie zabezpieczone, między innymi przez środki finansowe, które mogą być przeznaczone na nabywanie nieruchomości w drodze ustawowego prawa pierwokupu lub oświadczenia o nabyciu gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej. Forma prawna Lasów Państwowych jaką jest jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej zapewnia większą kontrolę ze strony państwa, co gwarantuje prowadzenie przez Lasy Państwowe działalności nastawionej na osiągnięcie zysku. Podsumowując, należy zaaprobować przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania, umożliwiające ochronę interesów Skarbu Państwa przez Lasy Państwowe.

Odmienne kształtują się kwestie podmiotowe ochrony interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do zasobów przyrodniczych parków narodowych, których funkcjonowanie reguluje u.p. Ochrona interesów Skarbu Państwa w przywołanej ustawie ulega wzmocnieniu poprzez wprowadzenie ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa. Celem regulacji prawnych u.p. jest dążenie do zwiększenia udziału administracji państwowej w procesie ochrony przyrody<sup>430</sup>. Ustawodawca uznaje w ten sposób podmioty publiczne za gwaranta zapewnienia ochrony środowiska i realizacji celów tejże ustawy. Na gruncie powyższej ustawy konieczność ochrony przyrody stanowi przesłankę ograniczenia prawa własności, nie tylko poprzez ograniczenie możliwości zbycia nieruchomości, ale również poprzez ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Wynika to również z konstytucyjnego obowiązku państwa zapewnienia ochrony środowiska, wyrażonego w art. 5 Konstytucji RP. W pierwotnym brzmieniu u.p. parki narodowe przyjęły formę jednostki budżetowej w rozumieniu przepisów u.f.p.<sup>431</sup>. Oznacza to, że parki narodowe nie posiadały osobowości prawnej, której dochody były odprowadzane do budżetu państwa, a wydatki były pokrywane bezpośrednio z budżetu państwa. W konsekwencji działalność parków narodowych była wysoce sformalizowana, co uniemożliwiało wykonywanie przez nie ustawowego prawa pierwokupu jako instytucji służącej ochronie interesów Skarbu

---

<sup>430</sup> *Projekt ustawy o ochronie przyrody wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych*, druk nr 1982, Sejm IV Kadencji. Obecnie park narodowy jest państwową osobą prawną w myśl ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

<sup>431</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305).

Państwa. Forma prawna parków narodowych została zmieniona na państwową osobę prawną w drodze ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw<sup>432</sup>. Intencją ustawodawcy w zakresie zmiany formy prawnej parków narodowych było dążenie do zapewnienia przez ustawodawcę możliwości sprawnego funkcjonowania parków narodowych i wykonywania przez nich ustawowych zadań<sup>433</sup>. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody, projektodawca wskazuje, iż jego intencją jest zapewnienie możliwości uzyskiwania przez parki narodowe dochodów własnych w wyniku prowadzenia przez nich działalności. Zasadne jest stwierdzenie, że intencją ustawodawcy przy zmianie formy prawnej działalności parków narodowych było zmniejszenie kwot przekazywanych na ich działalność w formie dotacji pochodzących z budżetu państwa. Zmiana formy prawnej działalności parków narodowych na państwową osobę prawną ma również umożliwić parkowi narodowemu szybsze podjęcie działań, które nie są uwzględnione w planie finansowym. Procedowane zmiany umożliwiły zaciąganie przez parki narodowe zobowiązań w postaci kredytów i pożyczek na realizację ustawowych zadań. Bez wątpienia wykonywanie ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa jest takim zadaniem. W ten sposób parki narodowe zyskują środki niezbędne na zapewnienie ochrony interesów Skarbu Państwa, albowiem mają one możliwość uzyskania dodatkowych dochodów. Ustawodawca wskazuje również w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody, iż koszty związane z wykonywaniem ustawowego prawa pierwokupu powinny być ponoszone ze środków pochodzących z budżetu państwa.

W podsumowaniu należy wskazać, iż zmianę formy prawnej funkcjonowania parków narodowych należy ocenić pozytywnie, bowiem umożliwia ona prowadzenie przez park narodowy samodzielnej gospodarki finansowej oraz nie występuje obowiązek przekazywania osiągniętych przez nie dochodów do budżetu państwa<sup>434</sup>. Samodzielność podmiotowa pod względem organizacyjnym i finansowym jest możliwa do zachowania przez przyjęcie formy państwowej osoby prawnej.

Do podmiotów odpowiedzialnych za ochronę interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości uznanych za strategiczne zasoby naturalne kraju należy

---

<sup>432</sup> Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 Nr 224, poz. 1337).

<sup>433</sup> *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach*, druk nr 4345, Sejm VI Kadencji.

<sup>434</sup> Zob. też M. Gwiazdowicz, *Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (druk nr 4345)*, druk nr 4345, Sejm VI Kadencji.

zaliczyć również starostę jako organ administracji publicznej. Szczegółowo reguluje tę kwestię pr.wod. Przewidziane treścią art. 217 ust. 13 pr.wod. ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi, zastrzeżone na rzecz Skarbu Państwa, wpisuje się w tendencję ustawodawcy do szerszego eksponowania jego interesów w przypadku nieruchomości o strategicznym znaczeniu. Celem regulacji pr.wod. stała się realizacja polityki gospodarowania wodami z uwzględnieniem wymogów funkcjonalności i bezpieczeństwa oraz zrównoważonego rozwoju, z jednoczesnym zapewnieniem efektywności ekonomicznej oraz trwałości ekosystemów<sup>435</sup>. Ustawodawca podkreślił sytuację Polski jako kraju o stosunkowo małych zasobach wodnych połączonego z równoległe niską wydajnością ich użytkowania. Najważniejszym celem pr.wod. jest dążenie do utrzymania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych oraz przeciwdziałanie zagrożeniom związanych z deficytem wód<sup>436</sup>. W uzasadnieniu do projektu ustawy akcentowano znaczne trudności z finansowaniem z budżetu państwa, zaś okoliczności zmuszają przyjęcie modelu finansowania gospodarki wodnej opartego na pozabudżetowych źródłach dochodów<sup>437</sup>. Istotnym punktem w zakresie podmiotowych aspektów ochrony interesów Skarbu Państwa w stosunku od nieruchomości, w skład których wchodzi woda, jest powierzenie ochrony tych interesów staroście. Przewidziane w pr.wod. prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa jest wykonywane przez starostę. Powoduje to, że ustawodawca już na etapie prac legislacyjnych zdecydował się na odmienne wprowadzenie sposobu reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami.

Ustawodawca zdecydował się jednocześnie na utworzenie państwowej osoby prawnej jaką jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Ten zabieg legislacyjny poddaje w wątpliwość czy powierzenie staroście odpowiedzialności za ochronę interesów Skarbu Państwa jest uzasadnione. Wydaje się, że starosta nie jest podmiotem wyspecjalizowanym w zakresie prowadzenia gospodarki wodnej, co utrudnia zapewnienie należytej ochrony interesów Skarbu Państwa. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy pr.wod., jedną z intencji ustawodawcy było utworzenie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, które mają funkcjonować jak parki narodowe

---

<sup>435</sup> *Projekt ustawy Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 1529 cz. 1, Sejm VIII Kadencji. Przez pojęcie efektywnej gospodarki wodnej ustawodawca rozumiał gwarancję utrzymania niezbędnej ilości i odpowiedniej jakości zasobów wód powierzchniowych i podziemnych oraz usuwanie bądź minimalizowanie wszelkich zagrożeń związanych z jej deficytem i nadmiarem (powódzie i susze).

<sup>436</sup> Prezydium KK NSZZ „Solidarność”, *Decyzja Prezydium KK nr 70/17 ws. opinii o projekcie ustawy Prawo wodne*, druk nr 1529, Sejm VIII Kadencji.

<sup>437</sup> *Projekt ustawy Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 1529 cz. 1, Sejm VIII Kadencji.

(między innymi pod względem formy prawnej oraz finansowania podmiotu)<sup>438</sup>. W celu zapewnienia należytej ochrony interesów Skarbu Państwa, kompetencja do wykonywania prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa powinna być przyznana Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie, albowiem stanowiłoby to przejaw dążenia ustawodawcy do zapewnienia profesjonalizmu w zakresie ochrony interesów Skarbu Państwa. Za przyjęciem reprezentacji Skarbu Państwa przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie przemawia charakter Wód Polskich jako profesjonalnego podmiotu odpowiedzialnego między innymi za zarządzanie zasobami wodnymi w kraju, co umożliwi spójne prowadzenie polityki w tym zakresie. Osobowość prawna Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie umożliwia samodzielne funkcjonowanie (w tym samodzielność finansową) oraz gwarantuje niezależność przy wykonywaniu ustawowego prawa pierwokupu.

Podsumowując rozważania dotyczące aspektów podmiotowych ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami uznanymi za strategiczne zasoby naturalne kraju, należy stwierdzić, iż intencją ustawodawcy jest zwiększenie udziału państwa w gospodarowaniu tymi nieruchomościami. Wydaje się, iż jest to słuszny kierunek, gdyż przyznanie Skarbowi Państwa własności nieruchomości uznanych za strategiczne zasoby naturalne kraju pozwala realizować konstytucyjny obowiązek państwa w postaci ochrony środowiska. Z tego powodu ustawodawca zdecydował się wprowadzić ograniczenia w obrocie nieruchomościami w głównej mierze poprzez wprowadzenie ograniczeń lub zakazów w korzystaniu z nieruchomości oraz wprowadzenie ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa.

Ukazane rozważania prowadzą do wniosku, że ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami uznanymi za strategiczne zasoby naturalne kraju jest realizowana przez podmioty o zróżnicowanej strukturze organizacyjnej. Rodzi to pytania o słuszność przyjętych rozwiązań, ponieważ forma prawna podmiotów odpowiedzialnych za ochronę interesów Skarbu Państwa wpływa na zakres realizowanej ochrony Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Powyższa analiza potwierdza tezę, że w stosunku do nieruchomości, w skład których wchodzi strategiczne zasoby naturalne kraju, problematyka podmiotowego aspektu ochrony interesów Skarbu Państwa nie została ujęta w sposób modelowy. W rezultacie ochrona interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do

---

<sup>438</sup> Zob. szerzej Prezes Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, *Opinia do projektu ustawy – Prawo wodne (druk nr 1529)*, druk nr 1529, Sejm VIII Kadencji.



tożsamej kategorii nieruchomości (nieruchomości, w skład których wchodzi strategiczne zasoby naturalne kraju) obowiązuje rozproszony system reprezentacji Skarbu Państwa, co wpływa na bezpieczeństwo obrotu prawnego.

Po dokonanej analizie poświęconej reprezentacji Skarbu Państwa w stosunku do nieruchomości stanowiących strategiczne zasoby naturalne kraju, należy omówić zakres reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi. W Polsce obrót nieruchomościami rolnymi reguluje między innymi u.k.u.r. oraz u.g.n.r.. Wejście w życie u.g.n.r. było podyktowane koniecznością dostosowania zasad gospodarowania tymi nieruchomościami do gospodarki wolnorynkowej w wyniku przeobrażeń ustrojowych państwa, co podkreślał ustawodawca w uzasadnieniu do wymienionej ustawy<sup>439</sup>. Podjęte działania ze strony ustawodawcy miały na celu uporządkowanie struktury własności nieruchomości rolnych i skoordynowanie działań zmierzających do efektywnego gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa. Po drugie, celem ustawodawcy stało się ujednolicenie zasad reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi, co nastąpiło poprzez utworzenie instytucjonalnej reprezentacji Skarbu Państwa w postaci Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (poprzedniczki prawnej Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa). Zadaniem nowopowstałej Agencji stało się wykonywanie prawa własności w stosunku do powierzonego jej mienia Skarbu Państwa. Prawodawca nadał Agencji dużą samodzielność podmiotową, zawierając jedynie pewne wskazówki co do zarządzania przez nią powierzonymi nieruchomościami. Wskazówki, o których mowa powyżej dotyczą przede wszystkim sposobu zarządzania nieruchomościami rolnymi zgodnie z ich przeznaczeniem. Pozostałe wskazówki obejmują konieczność uwzględniania przez Agencję długoletniej perspektywy ekonomicznej przy wykonywaniu przez nią zadań określonych w ustawie. Intencją ustawodawcy stało się stworzenie modelu zarządzania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa opartego w głównej mierze o wydzierżawianie nieruchomości rolnych, wchodzących w skład zasobu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Natomiast sprzedaż nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa powinna być traktowana jako ostateczność, która może być dokonywana głównie na zaspokojenie potrzeb właścicieli nieruchomości sąsiednich i osób zamierzających utworzyć gospodarstwo rolne. W konsekwencji głównym celem ustawodawcy w odniesieniu do nieruchomości rolnych jest dążenie do zwiększenia

---

<sup>439</sup> *Projekt ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, druk 1074, Sejm X Kadencji.

przez Skarb Państwa zasobu nieruchomości rolnych oraz ograniczenie sprzedaży wchodzących w skład tego zasobu. Ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi wzmacniają w głównej mierze instytucje umożliwiające nabycie przez Skarb Państwa własności nieruchomości rolnych, takich jak ustawowe prawo pierwokupu oraz oświadczenie o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej.

Mankamentem przyjętych rozwiązań jest sposób finansowania KOWR (następcy prawnego Agencji Nieruchomości Rolnej), albowiem podstawowe źródło dochodów KOWR stanowią środki pochodzące ze sprzedaży nieruchomości rolnych oraz ich wdzierżawienia. Ponadto wyłączone zostało finansowanie działalności KOWR ze środków pochodzących z budżetu państwa, co uniemożliwia spójne prowadzenie ochrony interesów Skarbu Państwa. Skutkiem tego jest znaczne utrudnienie realizacji ustawowych celów w postaci nabywania nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa. W rezultacie następuje dysonans między celami ustawy a ich realizacją w praktyce.

Reprezentacja Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami obejmuje również inne kategorie nieruchomości niż nieruchomości rolne oraz nieruchomości posiadające przymiot strategicznych zasobów naturalnych kraju. Interesy Skarbu Państwa akcentowane są w u.s.p.k.k., u.s.w. oraz w u.KZN. Dotyczy to stosowania bądź wyłączenia stosowania ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa, określone w powyższych ustawach.

W pierwszej kolejności należy dokonać omówienia *ratio legis* u.s.p.k.k., bowiem ustawodawca wyłączył w niej ochronę interesów Skarbu Państwa w sytuacji, gdy obrót jest dokonywany pomiędzy kościelnymi osobami prawnymi. Niniejsza ustawa wyłącza stosowanie ustawowego prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa. Postępująca transformacja ustrojowa oraz rozluźnienie polityczne stanowiło podłoże do prawnego uregulowania stosunków między Państwem a Kościołem Katolickim. Ustawodawca w uzasadnieniu do projektu u.s.p.k.k., wskazuje podstawowy cel jakim jest stworzenie ram prawnych dla właściwego funkcjonowania Kościoła i współdziałania Kościoła z Państwem<sup>440</sup>. Zasadniczą zmianą było wprowadzenie prawa Kościoła i jego osób prawnych do nabywania, posiadania i zbywania majątku oraz zarządzania nim oraz zwolnienie od stosowania prawa pierwokupu. Zliberalizowanie przez ustawodawcę zasad obrotu

---

<sup>440</sup> Projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, druk nr 500, Sejm IX Kadencji.

nieruchomościami między kościelnymi osobami prawnymi jest następstwem jednego z celów ustawy jakim było rozwiązanie sporów majątkowych między Państwem a Kościołem. W szczególności dotyczy to odwrócenia skutków prawnych przejęć przez państwo w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, nieruchomości stanowiących własność kościoła katolickiego bez podstawy prawnej. Wyłączenie prawa pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa w obrocie między kościelnymi osobami prawnymi uzasadniano względami praktycznymi, ponieważ wraz z postępującym zwrotem majątku Kościołowi, znacząco zwiększył się obrót nieruchomościami z udziałem tych podmiotów<sup>441</sup>. Do względów praktycznych, o których mowa powyżej, zalicza się zabezpieczenie majątku kościelnego przed nabyciem prawa własności przez podmiot publicznoprawny, co godziłoby w niezależność oraz autonomię Kościoła katolickiego<sup>442</sup>. Dotychczasowe rozważania pozwalają wysunąć wniosek, iż ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami nie ma charakteru bezwzględnej i ochrona jego interesów ulega ograniczeniu.

W dalszej części rozważań należy zwrócić uwagę na przepisy u.s.w., która reguluje ustawowe prawo pierwokupu oraz prawo wykupu<sup>443</sup>. Jednym z celów przywołanej ustawy jest nadanie samorządowi województwa przymiotu samodzielności prawnej, by województwo oraz wojewódzkie osoby prawne mogły nabywać mienie<sup>444</sup>. Wykonywanie zadań samorządu województwa oparte jest w dużej mierze na przekazanym przez państwo mieniu należącym do Skarbu Państwa oraz nieruchomościach nabytych przez województwo w obrocie cywilnoprawnym. Z tego powodu województwo lub inne wojewódzkie osoby prawne mogą stać się właścicielem przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną lub przyrodniczą, o których mowa w art. 59 u.s.w. Z niniejszej ustawy wynika, iż ustawodawca objął szczególną ochroną przedmioty mające szczególne znaczenie dla kształtowania tożsamości narodowej Polaków. Dotyczy to możliwości nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości mających znaczną wartość naukową, historyczną, kulturalną lub przyrodniczą. W konsekwencji

---

<sup>441</sup> Zob. szerzej o konstrukcji kościelnych osób prawnych A. Głowacka, *Wybrane zagadnienia dotyczące problematyki czynności prawnych dokonywanych przez osoby prawne Kościoła katolickiego*, FIW 2014, nr 2, s. 305-306; M. Pietraszewski, M. Tyrakowska, *Status kościelnych osób prawnych jako przedsiębiorców*, Acta UWr 2011, t. LXXXIV, s. 250 i n.; R. Szytk, *Kościół i związki wyznaniowe jako podmioty praw majątkowych*, Rej. 1991, nr 1, s. 63 i n.

<sup>442</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o stosunku...op.cit.*, s. 325.

<sup>443</sup> Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668).

<sup>444</sup> *Projekt ustawy o samorządzie województwa*, druk nr 181, Sejm III Kadencji.

dążenie do zwiększenia świadomości narodowej Polaków jest wartością uzasadniającą ochronę interesów Skarbu Państwa.

System ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami uzupełnia u.KZN. Powyższa ustawa jest wyrazem obecnej tendencji, w myśl której interesy Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami są szerzej eksponowane na płaszczyźnie prowadzenia polityki mieszkaniowej. Przepisy niniejszej ustawy wprowadzają dwie instytucje ograniczające obrót nieruchomościami, a mianowicie ustawowe prawo pierwokupu oraz ustawowe prawo odkupu na rzecz Skarbu Państwa. Głównym celem wejścia w życie u.KZN było wprowadzenie mechanizmów zmierzających do większej dostępności mieszkań dla ludzi o niższych dochodach, w szczególności poprzez zwiększenie podaży nieruchomości pod budownictwo mieszkaniowe, stanowiących własność Skarbu Państwa<sup>445</sup>. Wejście w życie niniejszej ustawy realizowało „Narodowy Program Mieszkaniowy” - program rządowy, wyznaczający kierunek dotychczasowej polityki państwa w zakresie dążenia do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli<sup>446</sup>. Intencją ustawodawcy stało się poszerzenie bezpośredniej działalności inwestycyjnej państwa poprzez wykorzystanie w tym celu nieruchomości Skarbu Państwa, co wymagało podjęcia odpowiednich działań koordynacyjnych i zarządczych poszczególnymi nieruchomościami. Projektowane przepisy zdaniem ustawodawcy równoważyły interes inwestorów z interesem Skarbu Państwa. Z jednej strony podmioty prywatne (odpowiedzialne za budownictwo mieszkaniowe) mogły uzyskać tytuł prawny do nieruchomości po niższych kosztach oraz miały stosunkowo dużą swobodę w zakresie dysponowania nowopowstałymi lokalami, z drugiej zaś strony interesy Skarbu Państwa zostały zaspokojone poprzez zwiększenie podaży mieszkań w niższej cenie<sup>447</sup>. W związku z powyższym, ustawodawca powołał nowy podmiot jakim jest KZN. W zamyśle projektodawcy KZN funkcjonuje jako państwowa osoba prawna, mająca możliwość zbywania i nabywania określonych składników majątkowych niezbędnych do realizacji celów określonych w ustawie. Ustawodawca zakłada, że przychody uzyskane z obrotu nieruchomościami będą wykorzystywane na pokrycie kosztów działania KZN i realizację

---

<sup>445</sup> *Projekt ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 1727, Sejm VIII Kadencji.

<sup>446</sup> Zob. szerzej Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z 27 września 2016 roku w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

<sup>447</sup> Z uzasadnienia wynika, że ustawodawca dopuszcza fakt, iż 20% powierzchni wszystkich lokali będą mogły stanowić lokale usługowe i handlowe; 30% mieszkań będą mogły stanowić mieszkania o charakterze deweloperskim, tj. prawie połowa powierzchni wszystkich lokali (w tym mieszkań) nie jest objęta czynszem normowanym;

jego ustawowych zadań, co można ocenić pozytywnie, zważywszy na to, iż realizacja ustawowego prawa pierwokupu oraz ustawowego prawa odkupu wymaga sporych nakładów środków finansowych. Ponadto po stronie dochodów przewidziano dotacje celowe z budżetu państwa, a także ewentualne kredyty lub pożyczki zaciągnięte przez KZN. W projekcie ustawy występuje preambuła, wyznaczająca kierunki interpretacyjne oraz cele ustawy w postaci prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz zasady zrównoważonego rozwoju, tym samym wprowadzenie instrumentów zwiększających dostępność mieszkań. W judykaturze sygnalizuje się, że w sytuacji konfliktu wartości konstytucyjnych stanowiących potrzeby mieszkaniowe i nakaz zapewnienia mieszkania (art. 75 Konstytucji RP) z innymi zasadami, prawami i wartościami, dopuszczalne jest przyznanie im pierwszeństwa w zakresie ochrony prawnej<sup>448</sup>. Prowadzenie polityki mieszkaniowej przez państwo w formie bezpośredniej inwestycji w budownictwo mieszkaniowe należy ocenić skrajnie negatywnie, ponieważ obowiązek państwa wynikający z art. 75 Konstytucji nie oznacza bynajmniej bezpośredniej ingerencji w rynek deweloperski jak ma to w miejsce w przypadku u.KZN oraz w „Narodowym Planie Mieszkaniowym”. Jak wskazuje TK, polityka mieszkaniowa może przejawiać się w działaniach prowadzących do zwiększenia liczby lokali służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a nie w działaniach polegających na redystrybucji istniejących już lokali<sup>449</sup>. Poprzez działania prowadzące do zwiększenia liczby lokali mieszkalnych można zaliczyć ulgi podatkowe bądź dofinansowania do kredytów hipotecznych.

Podsumowując, ustawodawca wprowadza ochronę interesów Skarbu Państwa w celu zwiększenia dostępności mieszkań dla osób o niższych dochodach. Stanowi to oznakę uznania przez ustawodawcę, iż państwo jest gwarantem prowadzenia skutecznej polityki mieszkaniowej, nastawionej na ochronę osób najuboższych. Ukazane rozważania poświęcone analizie *ratio legis* przepisów dotyczących podmiotowych aspektów ochrony interesów Skarbu Państwa potwierdzają tezę, że ustawodawca reguluje reprezentację Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami w sposób rozproszony. Rozproszenie reprezentacji nie sprzyja stabilności obrotu nieruchomościami z udziałem Skarbu Państwa, bowiem w zależności od przyjętej formy prawnej podmiotu reprezentującego Skarb Państwa, wymagane będą różne zezwolenia na dokonanie określonych czynności w jego

---

<sup>448</sup> Wyrok SN z 8.09.2020 r., V CSK 532/18, LEX nr 3051766.

<sup>449</sup> Wyrok TK z 20.04.2005 r., K 42/02, OTK-A 2005, nr 4, poz. 38.

imieniu. Nieuwzględnienie w procesie legislacyjnym dążenia do ujednoczenia zasad reprezentacji Skarbu Państwa sprawia, że model ochrony interesów Skarbu Państwa w aspekcie podmiotowym jawi się jako niespójny.

### **3. Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami przez agencję wykonawczą**

#### **3.1. Ochrona interesów Skarbu Państwa przez Dyrektora Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa**

Jednym z rozwiązań ustawodawczych w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa w procesie ochrony jego interesów jest konstrukcja prawna agencji wykonawczej w rozumieniu art. 18 u.f.p.<sup>450</sup>. Agencją taką jest KOWR, będący jednocześnie państwową osobą prawną, powołaną w celu realizacji określonych zadań<sup>451</sup>. Intencją ustawodawcy było wprowadzenie agencji wykonawczej jako formy organizacyjno-prawnej dla wykonywania kluczowych zadań państwa<sup>452</sup>. Ustawodawca nie sprecyzował jakie zadania państwa są kluczowe. Zasady organizacji KOWR reguluje ustawa<sup>453</sup> oraz statut<sup>454</sup>. Elementami konstytuującymi KOWR jako agencję wykonawczą są utworzenie na podstawie ustawy odrębnej, posiadanie osobowości prawnej, przynależność do kategorii tzw. państwowych osób prawnych oraz celowy charakter agencji wyrażający się w powołaniu do realizacji zadań państwa<sup>455</sup>. Jak wynika z uzasadnienia do projektu u.KOWR, głównym zadaniem nowopowstałej agencji wykonawczej jest realizacja zadań w zakresie kształtowania rozwoju obszarów wiejskich wraz z zadaniem prowadzenia optymalnej i zgodnej z interesem publicznym polityki gospodarowania nieruchomościami rolnymi, pozostającymi w zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>456</sup>. W doktrynie niemal jednoznacznie przyjmuje się, iż forma prawna agencji wykonawczej może być

---

<sup>450</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305).

<sup>451</sup> Ustawa z dnia 10 lutego 2017 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 624).

<sup>452</sup> *Projekt ustawy o finansach publicznych wraz z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 1181, Sejm VI Kadencji.

<sup>453</sup> Ustawa z dnia 10 lutego 2017 roku o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 481).

<sup>454</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 roku w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2233).

<sup>455</sup> E. Kowalczyk [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, 2020, art. 18, Legalis/el, Teza nr 1.

<sup>456</sup> *Projekt ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa z projektem aktu wykonawczego*, druk nr 1216, Sejm VIII Kadencji.

wykorzystywana dla realizacji zadań w rolnictwie<sup>457</sup>. Takie stanowisko jest słuszne, zważywszy na fakt, iż uznanie danego zadania państwa za kluczowe ma charakter ocenny. Należy stwierdzić, że ustawodawca uznaje udział państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi jako zadanie państwa, mogące być realizowane przez KOWR. Za dopuszczalnością przyjęcia powyższego rozwiązania przemawia również okoliczność, że obowiązujące przepisy prawne nie wykluczają uznania działalności państwa w obszarze rolnictwa za kluczowe zadanie państwa. Utworzenie KOWR jako agencji wykonawczej wynika również z konieczności przesunięcia kompetencji państwa w zakresie stosunków cywilnoprawnych na rzecz profesjonalnych podmiotów oraz w celu zapewnienia KOWR możliwości realizacji zadań państwa poprzez narzędzia administracyjnoprawne<sup>458</sup>. Należy zaznaczyć, że forma prawna agencji wykonawczej umożliwia wydawanie władczych rozstrzygnięć w postaci decyzji administracyjnych. W rezultacie KOWR posiada kompetencję do wydania zezwoleń administracyjnych na nabycie lub zbycie nieruchomości rolnej. W konsekwencji pozycja prawna agencji wykonawczej w istotny sposób różni się od statusu prawnego państwowej osoby prawnej.

Funkcjonowanie agencji wykonawczej jest ściśle powiązane ze stosunkiem powiernictwa. Pod pojęciem powiernictwa rozumie się ekonomiczny wymiar jako zarządzanie aktywami konkretnej osoby (Skarbu Państwa) przez profesjonalny podmiot<sup>459</sup>. Sama konstrukcja powiernictwa opiera się na starorzymskim kontrakcie *fiducia cum creditore contracta*, obejmującym zobowiązanie do przeniesienia własności konkretnej rzeczy na powiernika, który zobowiązywał się postępować w określony sposób z rzeczą i w oznaczonych okolicznościach przenieść zwrotnie na powierzającego własność rzeczy<sup>460</sup>. W takiej sytuacji następuje nabycie prawa własności nieruchomości przez osobę działającą we własnym imieniu, ale na zlecenie i rachunek innej osoby, a więc następuje dysonans między prawnym właścicielem a ekonomicznym<sup>461</sup>. W związku z tym powyższy sposób reprezentacji Skarbu Państwa oparty jest na powiernictwie z upoważnienia, wyróżniającym

---

<sup>457</sup> Tak też np. L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 119; E. Malinowska-Misiąg [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2019, s. 91; Odmienne K. Kopyściańska [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, s. 193.

<sup>458</sup> P. Bieś-Srokosz, *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 69.

<sup>459</sup> A. Kłos, *Umowa powiernictwa w prawie polskim*, PiS 2015, nr 1, s. 70. Należy przy tym podkreślić, iż pojęcie powiernictwa stanowi wytwór doktryny i judykatury.

<sup>460</sup> *Ibidem*; P. Stec, *O anglosaskim i kontynentalnym rozumieniu powiernictwa*, PWPM 2003, nr 1, s. 8-9; A. Kaźmierczyk, *Regulacje prawne umowy użyczenia w aspekcie historycznym z uwzględnieniem obowiązującego stanu prawnego*, ZNUEK 2009, nr 809, s. 91.

<sup>461</sup> Tak też Wyrok NSA z 9.06.2017 r., II FSK 1370/15, LEX nr 2321232.

się uzyskaniem upoważnienia do dysponowania we własnym imieniu przedmiotem należącym do powierzającego (Skarbu Państwa) bez jednoczesnego uzyskania prawa do tego przedmiotu<sup>462</sup>. Wskazuje to na szersze powiązanie Skarbu Państwa z agencją wykonawczą, która z jednej strony posiada samodzielność organizacyjną, wynikającą ze statusu osoby prawnej, z drugiej strony podkreślono w ten sposób ekonomiczną relację między Skarbem Państwa a KOWR.

Konsekwencją statusu prawnego KOWR jako agencji wykonawczej jest pozycja zastępcy pośredniego, któremu przysługuje majątek powierniczy, przy czym zakres stosunku powiernictwa między Skarbem Państwa a KOWR wyznaczają przepisy ustawy<sup>463</sup>. KOWR wykonuje uprawnienia we własnym imieniu, ale na rachunek Skarbu Państwa. Jednocześnie w judykaturze podkreślono, iż nie można utożsamiać Krajowego Ośrodka ze Skarbem Państwa, ponieważ występuje w obrocie prawnym jako samodzielny podmiot, posiadający zdolność prawną, sądową, realizujący zadania wynikające z polityki rolnej państwa<sup>464</sup>. Z tego względu KOWR nie jest traktowany jako właściciel mienia znajdującego się w zasobie własności rolnej Skarbu Państwa. Ponadto KOWR występuje w obrocie prawnym jako wyłączny dysponent powierzonego mienia, działający we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Należy podkreślić, iż objęcie nieruchomości we władanie przez KOWR, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.g.n.r. dotyczy faktycznego, rzeczywistego władania przez KOWR<sup>465</sup>.

---

<sup>462</sup> Tak też G. Tracz, F. Zoll, *Przydatność pojęcia powiernictwa dla prawa prywatnego*, PPH 1998, nr 4, s. 24.

<sup>463</sup> Zob. szerzej A. Szpunar, *O powierniczych czynnościach prawnych*, Rej. 1993, nr 11, s. 14; Za stanowiskiem stawiającym Agencję (Krajowy Ośrodek) jako powiernika Skarbu Państwa opowiada się A. Doliwa, *Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Rej. 2000, nr 2, s. 130; A. Doliwa, *Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Stud. Iur. Agr. 2000, t. I, s. 86-90; P. Litwiniuk, *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, Stud. Iur. Lub. 2017, nr 1, s. 258; B. Bartkowska, T. Nawrocki, *Agencja Nieruchomości Rolnych jako powiernik Skarbu Państwa*, Stud. Iur. Agr. 2011, nr 9, s. 17; T. Nawrocki, B. Podgórski, *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych*, RNR, Seria G 2009, t. 96, z. 3, s. 67; A. Suchoń, *Formy zagospodarowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa po zmianie przepisów z 2016 roku*, PPR 2018, nr 2, s. 15.

<sup>464</sup> Zob. Uchwała SN(7) z 22.04.1994 r., III CZP 189/93, OSNC 1994, nr 6, poz. 121. W uzasadnieniu do uchwały SN podkreślił charakter Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (poprzedniczki prawnej Krajowego Ośrodka) jako instytucji powierniczej Skarbu Państwa w stosunkach zewnętrznych, będąc wyłącznym dysponentem określonego prawa. W związku z tym dopuszczalne jest wpisanie w dziale II księgi wieczystej Agencji (Krajowego Ośrodka) jako właściciela obok Skarbu Państwa a nie jako organu reprezentującego Skarb Państwa. Tak też Wyrok SN z 3.07.2019 r., II CSK 467/18, LEX nr 2690932; wyrok SN z 29.11.2017 r., II CSK 145/17, LEX nr 2416280; postanowienie SN z 18.08.2017 r., IV CZ 44/17, LEX nr 2383260; wyrok SN z 20.01.2015 r., V CSK 122/14, LEX nr 1656525; wyrok SN z 6.04.2017 r., IV CSK 408/16, LEX nr 2327869; wyrok SN z 27.11.2014 r., IV CSK 135/14, LEX nr 1628951.

<sup>465</sup> Zob. A. Bieranowski, *Konstrukcja prawna Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa a stosunek powiernictwa*, Rej. 1998, nr 7-8, s. 133; M. Czapska-Górniewicz, *Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane*, Rej. 1994, nr 7-8, s. 72. Jednocześnie A. Bieranowski stoi na stanowisku,



Mając na względzie powyższe, nabycie nieruchomości przez KOWR następuje co do zasady na własność Skarbu Państwa, z wyjątkiem nabywanych nieruchomości przeznaczonych na potrzeby KOWR jako państwowej osoby prawnej, które w takiej sytuacji stanowią państwowy majątek administracyjny<sup>466</sup>. Zgodnie z art. 5 ust. 4 u.g.n.r. mienie nabyte przez KOWR stanowi jego własność, gdy nabycie następuje w celu zapewnienia funkcjonowania KOWR. W doktrynie podnoszono zarzuty dotyczące dowolności celu nabycia nieruchomości przez KOWR, by móc je zakwalifikować jako nabycie we własnym imieniu i na własny rachunek w sensie formalnoprawnym, jak i ekonomicznym<sup>467</sup>. Należy stanąć na stanowisku literalnej wykładni przepisu art. 5 ust. 4 u.g.n.r. i uznanie, iż cel nabycia każdorazowo będzie determinować oświadczenie uprawnionego podmiotu jako właściciela takiej nieruchomości. Pomimo, że problematyczne jest istnienie obiektywnych kryteriów pozwalających zakwalifikować dane nabycie jako nabycie na własność KOWR, w braku odmiennych uregulowań dopuszczalne jest przyjęcie, iż wystarczy jedynie złożenie stosownego oświadczenia o tym, że nabycie nieruchomości następuje na cel wskazany w art. 5 ust. 4 u.g.n.r. Powyższe rozwiązanie jest korzystne z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu, ponieważ funkcjonuje domniemanie nabycia nieruchomości przez KOWR jako powiernika Skarbu Państwa. Z drugiej strony KOWR ma zapewnioną samodzielność podmiotową, która umożliwia prowadzenie przez niego ustawowych zadań. Uwzględniając powyższe, majątek KOWR nabyty w trybie art. 5 ust. 4 u.g.n.r. będzie w znaczeniu ekonomicznym i faktycznym mieniem państwowym przeznaczonym do realizacji zadań państwa<sup>468</sup>.

Po analizie pozycji prawnej KOWR należy omówić wewnętrzną organizację i strukturę KOWR w kontekście ochrony interesów Skarbu Państwa. Struktura KOWR została uregulowana w statucie, zaś zasady reprezentacji w obrocie prawnym wynikają z u.KOWR. Organem kierującym i reprezentującym KOWR jest Dyrektor Generalny, który jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. W związku z tym w obrocie nieruchomościami z udziałem KOWR, należy przedłożyć do aktu notarialnego akt powołania Generalnego Dyrektora oraz złożyć oświadczenie, że nie został on odwołany z pełnionej funkcji. Uwzględniając szeroki zakres

---

iż niedopuszczalne jest stosowanie wykładni rozszerzającej przy rozumieniu stosunku powiernictwa i zakresu znaczeniowego tego pojęcia.

<sup>466</sup> Tak P. Popardowski [w:] *Prawo rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi. Komentarz*, red. P. Popardowski, Warszawa 2021, s. 590.

<sup>467</sup> Zob. np. M. Bednarek, *Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym*, KPN 2017, nr 4, s. 17.

<sup>468</sup> Wyrok SA w Warszawie z 30.10.2014 r., I ACa 268/13, LEX nr 1663085.

obowiązków KOWR, Dyrektor Generalny może wykonywać swoje zadania przy pomocy swoich zastępców oraz dyrektorów oddziałów terenowych Krajowego Ośrodka. Tożsame zasady reprezentacji KOWR obowiązują również Zastępcę Dyrektora Generalnego i powinien on dołączyć do aktu notarialnego dokument potwierdzający powołania na stanowisko, a także złożyć oświadczenie, iż nie został odwołany z pełnionej funkcji. Dyrektor Generalny posiada kompetencję do upoważnienia pracowników KOWR do podejmowania określonych czynności, w tym do wydawania decyzji administracyjnych. Dyrektorowi Generalnemu KOWR przysługuje prawo powoływania oraz odwoływania dyrektorów i zastępców dyrektorów oddziałów terenowych KOWR. W przypadku reprezentacji KOWR przez dyrektorów lub zastępców dyrektorów oddziałów terenowych KOWR, wymagane będzie udzielenie przez Dyrektora Generalnego oddzielnego pełnomocnictwa rodzajowego w formie aktu notarialnego lub do dokonywania określonej czynności czy też pełnomocnictwa substytucyjnego. Również Dyrektor Oddziału Terenowego KOWR powołany na stanowisko przez osobę pełniącą obowiązki Dyrektora Generalnego KOWR może udzielić pełnomocnictwa do reprezentowania Oddziału Terenowego KOWR<sup>469</sup>. Zakres umocowania do reprezentacji KOWR będzie wynikać przede wszystkim z treści pełnomocnictwa, do którego treści Dyrektor Generalny ma dużą swobodę i luz decyzyjny.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż KOWR w obrocie występuje w podwójnej roli, z jednej strony jako powiernik Skarbu Państwa, z drugiej strony jest samodzielnym podmiotem stosunków cywilnoprawnych. Struktura organizacyjna KOWR jest przejrzysta, co umożliwia sprawne podejmowanie decyzji. Wynika to z samodzielności podmiotowej Dyrektora Generalnego, który może swobodnie kształtować wewnętrzną organizację KOWR.

W związku ze statusem prawnym KOWR, występowały głosy opowiadające się za koniecznością zmiany powierniczego charakteru KOWR<sup>470</sup>. W ostatnich latach w doktrynie występują koncepcje opowiadające się przeciwko powierniczemu charakterowi KOWR. Podkreśla się w szczególności, iż powoływanie i odwoływanie Dyrektora Generalnego KOWR związane jest z czynnikiem politycznym (zmianą rządów), dalej Dyrektorowi Generalnemu wydane są polecenia służbowe przez organy naczelne oraz

---

<sup>469</sup> Postanowienie NSA z 17.10.2019 r., II OZ 641/19, LEX nr 3072955.

<sup>470</sup> Zob. między innymi P. Czechowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?*, PPR 2008, nr 2, s. 92-95; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych*, Stud. Iur. Agr. 2011, nr 9, s. 20 i n.

budżet Krajowego Ośrodka ustalany jest przez Radę Ministrów i Ministra Finansów przy udziale Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>471</sup>. Należy poddać krytyce powyższe argumenty, uznając, iż konstrukcja prawna agencji wykonawczej w postaci KOWR wpisuje się w słuszną koncepcję profesjonalizacji Skarbu Państwa przy wykonywaniu poszczególnych zadań państwa. Uwzględnienie czynnika politycznego przy wybranych aspektach funkcjonowania KOWR jest niezbędne w celu prowadzenia spójnej polityki rolnej. Wyposażenie KOWR w narzędzia władczej ingerencji w obrót nieruchomościami w postaci wydawania zgody na nabycie nieruchomości rolnej jest możliwe wyłącznie przy uznaniu, że wartości kryjące się za pojęciem interesu Skarbu Państwa uzasadniają wprowadzenie stosownych ograniczeń. Jak dotychczas wykazano, ograniczenie obrotu nieruchomościami rolnymi argumentowane jest dążeniem do osiągnięcia bezpieczeństwa żywnościowego państwa, czy też efektywnego wykorzystania zasobów rolnych. Stąd ukonstytuowanie KOWR w roli powiernika Skarbu Państwa w realizacji polityki rolnej gwarantuje profesjonalne wykonywanie swoich zadań. Bez wątpienia prowadzenie polityki rolnej, dążenie do urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady oparcia ustroju rolnego państwa o gospodarstwo rodzinne, wymaga zagwarantowania agencji wykonawczej samodzielności w działaniu.

### **3.2. Sposób finansowania oraz prowadzenia gospodarki finansowej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa jako instrument ochrony interesów Skarbu Państwa**

Kolejnym aspektem podmiotowej ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jest sposób finansowania KOWR w kontekście możliwości zapewnienia ochrony interesów Skarbu Państwa. Finansowanie KOWR jako agencji wykonawczej oparte jest na rocznym planie finansowym sporządzanym zgodnie z przepisami u.f.p. oraz prowadzeniu samodzielnej gospodarki finansowej. Zdaniem ustawodawcy takie rozwiązanie we właściwy sposób zabezpiecza interesy Krajowego Ośrodka<sup>472</sup>. Należy podkreślić, iż KOWR prowadzi gospodarkę finansową zarówno dla samego KOWR, jak i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a więc nieruchomości Skarbu Państwa będących we władaniu KOWR. Szczegółowe zasady gospodarki finansowej Zasobu

---

<sup>471</sup> Zob. K. Czerwińska-Koral, *Nowe funkcje Agencji Nieruchomości Rolnych w świetle ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, RAIp 2015, t. 1, s. 188. W szczególności krytycznie o niedookreślonym statusie Krajowego Ośrodka A. Bieranowski, *Konstrukcja prawna...op.cit.*, s. 137.

<sup>472</sup> Zob. szerzej *Projekt ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa z projektem aktu wykonawczego*, druk nr 1216, Sejm VIII Kadencji.

Własności Rolnej Skarbu Państwa reguluje rozporządzenie z dnia 8 września 2017 roku<sup>473</sup>. Prowadzenie odrębnych zasad gospodarki finansowej odnosi bezpośredni skutek dla obrotu nieruchomościami rolnymi z udziałem KOWR. Po pierwsze, następuje wyodrębnienie organizacyjne Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa od KOWR; po drugie występuje wyodrębnienie aktywów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; po trzecie występują prawa i obowiązki, których podmiotem jest bezpośrednio Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>474</sup>. Ponadto samodzielność finansowa KOWR jako agencji wykonawczej jest ograniczona poprzez pozbawienie KOWR prawa do samodzielnego opracowania planu finansowego, który jest ustalany w porozumieniu z właściwym ministrem sprawującym nadzór nad KOWR oraz jest zatwierdzany przez właściwego ministra<sup>475</sup>. Mechanizmem wzmacniającym ochronę interesów Skarbu Państwa na płaszczyźnie ekonomicznej jest ograniczenie odpowiedzialności KOWR za zobowiązania związane z przejętym przez nią mieniem do wartości przekazanego mienia<sup>476</sup>. Wskazane rozwiązania sprzyjają należytemu wykonywaniu ustawowych zadań przez KOWR, bowiem najważniejszym celem działań podejmowanych przez KOWR nie stanie się ekonomiczny wymiar korzyści.

Dokonując oceny finansowania KOWR jako agencji wykonawczej należy zwrócić uwagę na wady przyjętych rozwiązań prawnych w zakresie finansowania KOWR. Mankamentem w zakresie zasad finansowania agencji wykonawczej jest obligatoryjność przekazywania nadwyżki finansowej do budżetu państwa. Jak wynika z treści art. 22 ust. 1 u.f.p., agencja wykonawcza zobligowana jest każdorazowo do wpłaty na rzecz budżetu państwa nadwyżki finansowej, która jest ustalana z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych KOWR<sup>477</sup>. Uniemożliwia to należyłą ochronę interesów Skarbu Państwa, ponieważ wykonanie ustawowego prawa pierwokupu oraz złożenie oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą ceny tej nieruchomości wymaga zwiększonych nakładów finansowych. Z uwagi na to, iż KOWR jest podmiotem odpowiedzialnym za

---

<sup>473</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2017 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 1746).

<sup>474</sup> Zob. szerzej o relacji między gospodarką finansową Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa W. Fill, *Prawnofinansowy status Agencji Nieruchomości Rolnych*, St. Praw. 2017, z. 1, s. 125.

<sup>475</sup> M. Kosek-Wojnar, K. Maj-Waśniowska, *Funkcjonowanie wybranych form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych w warunkach quasi-rynkowych – próba oceny*, ZNUEK 2018, nr 5, s. 217.

<sup>476</sup> E. Tomkiewicz, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Nowelizacja przepisów*, ST 1994, nr 3, s. 51; uchwała SN(7) z 10.11.1992 r., III CZP 106/92, OSNC 1993, nr 1-2, poz. 6.

<sup>477</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 09 sierpnia 2017 roku w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 1549).

wykonywanie interesów Skarbu Państwa w stosunku do nieruchomości rolnych, wskazane jest, aby ten posiadał odpowiednie środki finansowe w celu planowania spójnej polityki rolnej.

W mojej ocenie rozwiązaniem, które umożliwiłoby pełną ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jest wprowadzenie zasady nieprzekazywania nadwyżki finansowej do budżetu państwa. Należy podkreślić, iż niewypłacenie nadwyżki finansowej stanowi zgodnie z art. 22 ust. 3 u.f.p. wyjątek od zasady przekazywania nadwyżki finansowej do budżetu państwa. Jak wynika ze sprawozdania z działalności KOWR w 2020 roku, deficyt budżetowy KOWR wyniósł około 100 milionów złotych, co wynikało z konieczności przekazania kwoty około 260 milionów złotych tytułem nadwyżki finansowej na rzecz poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych<sup>478</sup>. Z kolei plan finansowy Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa za 2020 roku objął około 1,600 miliardów złotych dochodów, przy wydatkach oscylujących w okolicach 1,900 miliardów złotych, w tym około 390 milionów złotych przekazanych do budżetu państwa<sup>479</sup>. Sposób finansowania Krajowego Ośrodka jako agencji wykonawczej, oparty o przepisy u.f.p. powoduje, że funkcje instytucji służących ochronie interesów Skarbu Państwa ulegają modyfikacji. W związku z tym instytucje służące nabyciu prawa własności nieruchomości, takie jak ustawowe prawo pierwokupu lub oświadczenie o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej służą obecnie kontroli obrotu nieruchomościami, a nie nabywaniu nieruchomości rolnych przez Skarb Państwa. *De lege lata* niemożliwe jest wprowadzenie generalnej zasady nieprzekazywania nadwyżki finansowej do budżetu państwa. Jedynym możliwym rozwiązaniem jest zmiana stanu prawnego poprzez modyfikację treści art. 22 ust. 1 i 3 u.f.p. Postuluję zatem, by zmiana, o której mowa powyżej obejmowała usunięcie ust. 1 i 3 w obecnym brzmieniu poprzez dodanie ust. 1 o następującej treści: *„W szczególnie uzasadnionych przypadkach wynikających z konieczności realizacji interesu publicznego, agencja wykonawcza jest obowiązana do wpłacenia do budżetu państwa, na rachunek bieżący dochodów państwowej jednostki budżetowej obsługującej ministra sprawującego nadzór nad tą agencją, nadwyżkę środków finansowych ustaloną na koniec roku, pozostającą po uregulowaniu zobowiązań podatkowych.”* oraz ust. 3 o treści: *„Decyzję o konieczności przekazania nadwyżki finansowej do budżetu państwa, o której mowa w ust. 1 podejmuje Rada Ministrów, na*

---

<sup>478</sup> Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2020 roku, Warszawa 2021, s. 201.

<sup>479</sup> *Ibidem*, s. 50.

wniosek ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą.”. Tak ujęta zmiana przepisu art. 22 u.f.p. pozwoli zachować KOWR wypracowaną nadwyżkę finansową, którą mógłby następnie przeznaczyć na zwiększone inwestycje w obszarze rolnictwa oraz poprzez czynną realizację interesów Skarbu Państwa w postaci wykonywania prawa pierwokupu lub złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej. Utrzymanie dotychczasowego przymusu przekazywania przez KOWR nadwyżki finansowej do budżetu państwa nie znajduje uzasadnienia dla ochrony interesów Skarbu Państwa. W rezultacie uzasadnione są przypuszczenia, że intencją ustawodawcy w funkcjonowaniu KOWR jako agencji wykonawczej jest działalność zarobkowa. Uwzględniając charakter prawny agencji wykonawczej jako podmiotu wykonującego kluczowe zadania państwa, działalność zarobkowa nie powinna być jednym z aspektów funkcjonowania tejże instytucji. Reasumując, zmiana sposobu finansowania KOWR jako agencji wykonawczej pozwoli należycie chronić interesy Skarbu Państwa przez zwiększone możliwości finansowe.

### **3.3. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa – aspekty podmiotowe**

Uwzględniając dotychczasowe rozważania w zakresie struktury organizacyjnej KOWR oraz zasad finansowania KOWR, należy dokonać analizy praktycznych aspektów związanych z ochroną interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Dotyczy to w głównej mierze reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami oraz problematyki wewnętrznych zgód na dokonanie określonych czynności przez KOWR. Należy podkreślić, iż w obrocie nieruchomościami Krajowy Ośrodek występuje w podwójnej roli. Z jednej strony występuje jako podmiot cywilnoprawny będący emanacją Skarbu Państwa w sferze *dominium*, realizując swoje prawa poprzez korzystanie z przysługującego mu ustawowego prawa pierwokupu oraz przez złożenie oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Z drugiej strony w obrocie prawnym Dyrektor Generalny KOWR występuje jako organ w sferze *imperium*, albowiem jest uprawniony do wydawania zgody na nabycie nieruchomości rolnej, będącej decyzją administracyjną. Status prawny Krajowego Ośrodka ulega dekompozycji, bowiem występuje jako powiernik Skarbu Państwa lub jako samodzielna agencja wykonawcza działająca w imieniu własnym i na swoją rzecz. Samodzielność KOWR jako agencji wykonawczej osłabia uznanie go za państwową osobę prawną zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2) lit. b) u.z.m.p., tym samym samodzielność podmiotowa ulega ograniczeniu przez

obligatoryjność uzyskania co do zasady zgody na dokonanie czynności prawnej w zakresie rozporządzania mieniem (art. 38-41)<sup>480</sup>. Wyjątkiem od zasady jest brzmienie art. 38 ust. 5 pkt 6) u.z.m.p., a więc dokonywanie przez KOWR czynności w zakresie dotyczącym powierzonych mu składników mienia Skarbu Państwa. Zgodnie z powyższym, w przypadku realizacji interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami, Dyrektor KOWR będzie w pełni samodzielnie podejmować decyzje co do wykonania prawa pierwokupu, wydania zgody lub złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej.

Status prawny KOWR, jako agencji wykonawczej, skutkuje możliwością realizacji interesów Skarbu Państwa poprzez władcze rozstrzygnięcia wydawane przez Dyrektora KOWR również w formie decyzji administracyjnych. Dyrektor KOWR w postępowaniu administracyjnym kieruje się uznaniem administracyjnym w procesie wydawania decyzji wyrażającej zgodę na nabycie nieruchomości rolnej. Ponadto w procesie wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej nie jest wymagane współdziałanie z innymi organami, nie jest również wymagane porozumienie z innymi organami przy wykonywaniu przez Dyrektora KOWR ustawowych uprawnień.

Ustawodawca w przepisach u.k.u.r. nie wprowadził terminu, w którym powinno nastąpić wydanie zezwolenia, a zatem stosuje się wydania decyzji przepisy k.p.a.<sup>481</sup>. Jak wynika z brzmienia art. 35 k.p.a. załatwienie sprawy (wydanie zgody) powinno nastąpić niezwłocznie. Natomiast w przypadku sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego, to termin na wydanie zgody wynosi miesiąc, chyba że dotyczy to spraw szczególnie skomplikowanych, termin ten ulega wydłużeniu do dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (złożenia wniosku o wydanie zgody). Tak zakrojony termin na wydanie zgody na nabycie nieruchomości powoduje, że ochrona interesów Skarbu Państwa jest w nieuzasadniony sposób uprzywilejowana względem uczestników obrotu cywilnoprawnego. Brak określenia jednolitego terminu ustawowego na wydanie zgody na nabycie nieruchomości rolnej powoduje, że interesy nabywców nieruchomości nie są należycie zabezpieczone, albowiem Dyrektor KOWR może nadużywać swojej dominującej pozycji w obrocie prawnym poprzez wydłużanie okresu na wydanie zgody na nabycie nieruchomości rolnej. W rezultacie ochrona interesów Skarbu Państwa jest uprzywilejowana względem pozostałych uczestników obrotu cywilnoprawnego. Dotyczy

---

<sup>480</sup> Tak też W. Gonet, *Pełnomocnictwo...op.cit.*, s. 194.

<sup>481</sup> Ustawa z dnia 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775).

to osłabienia praw uczestników obrotu nieruchomościami, ponieważ nabywca nieruchomości rolnej jest związany oczekiwaniem na wyrażenie zgody przez Dyrektora KOWR na nabycie nieruchomości rolnej.

We wskazanym okresie nabywca nie może nabyć nieruchomości rolnej, co ma znaczące wpływ na jego późniejsze zamierzenia. W związku z powyższym proponuję, by w celu zwiększenia bezpieczeństwa obrotu dodano do art. 2a u.k.u.r. dodatkowy ustęp 4i o następującym brzmieniu: „*Wydanie zgody, o której mowa w ust. 4 powinno nastąpić w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej wydanie. Niewydanie zgody w powyższym terminie uznaje się za jej wydanie.*”. Zmiana przepisów u.k.u.r. poprzez dodanie ust. 4i spowoduje, że Dyrektor KOWR będzie zobligowany do wyrażenia swojego stanowiska w określonym ustawowo terminie. W ten sposób uczestnicy obrotu nieruchomościami będą mieli większe zaufanie do państwa oraz interesy Skarbu Państwa nie będą chronione w nadmierny sposób, gdyż KOWR w dalszym ciągu będzie mógł odmówić wydania zgody. Jedyne ograniczenia obejmowałyby uściślenie terminu do wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej.

Rozwiązaniem, które wzmacnia ochronę interesów uczestników obrotu cywilnoprawnego jest obligatoryjność nabycia nieruchomości rolnej za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej w przypadku odmowy wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej. Wynika to wprost z brzmienia art. 2a ust. 6 w zw. z art. 2a ust. 4 u.k.u.r., z którego wynika, że KOWR jest obowiązany do zakupu nieruchomości za zapłatą jej wartości rynkowej, jeżeli w terminie miesiąca od dnia ostateczności decyzji o niewyrażeniu zgody został złożony przez zbywcę pisemny wniosek o jej zakup. W takiej sytuacji oświadczenie o nabyciu nieruchomości za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej powinno być złożone bezwzględnie w formie aktu notarialnego<sup>482</sup>. Instytucja nabycia nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej w przypadku niewyrażenia zgody na jej nabycie jest instytucją niespełniającą swojej ustawowej funkcji z punktu widzenia ochrony interesów Skarbu Państwa, zaś z perspektywy bezpieczeństwa obrotu jest potrzebną instytucją. Obowiązek wykupu nieruchomości rolnej przez Skarb Państwa wzmacnia z jednej strony ochronę interesów uczestników obrotu nieruchomościami, z drugiej strony wymusza na państwie wykupywanie nieruchomości, które nie są kluczowe dla gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Sama instytucja

---

<sup>482</sup> Tak też B. Jelonek-Jarco, *Przesłanki i zakres prawa nabycia nieruchomości rolnej przez Agencję Nieruchomości Rolnych*, *Rej.* 2017, nr 7, s. 58.



nabycia nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej spotkała się z uzasadnioną krytyką doktryny jako instytucji o charakterze *quasi* wywłaszczeniowej bez wyraźnej potrzeby publicznej<sup>483</sup>. Należy podzielić krytyczne stanowisko doktryny, ponieważ instytucja zakupu nieruchomości rolnej za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej wprowadza obligatoryjność, a nie jedynie możliwość wykupu nieruchomości jak ma to miejsce w przypadku ustawowego prawa pierwokupu. Wprowadzenie obowiązku wykupu nieruchomości powoduje, że przypadki odmowy wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej należą do rzadkości. Dochodzi lub może dochodzić do sytuacji, że zgoda na nabycie nieruchomości rolnej jest wydawana osobom, które nie gwarantują prawidłowego gospodarowania nieruchomością rolną. Wynika to z konieczności ponoszenia przez Skarb Państwa dużych nakładów finansowych na wykupywanie nieruchomości rolnych, co w przypadku gospodarki finansowej KOWR jest znacząco utrudnione w związku z przekazywaniem do budżetu państwa wypracowanej przez siebie nadwyżki finansowej. W konsekwencji wydaje się, iż KOWR nie posiada niezbędnych środków finansowych na sprawne prowadzenie polityki rolnej państwa.

Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi znajduje zastosowanie w sytuacji nabycia nieruchomości rolnej w drodze innej czynności prawnej niż umowa sprzedaży. Instytucja oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą ceny tej nieruchomości stanowi narzędzie prawne zbliżone do instytucji prawa pierwokupu. Celem tej instytucji jest nabycie nieruchomości rolnej tak jak w przypadku ustawowego prawa pierwokupu, a ponadto do tej instytucji stosuje się odpowiednio przepisy k.c. w części dotyczącej prawa pierwokupu<sup>484</sup>. Różnica między ustawowym prawem pierwokupu a oświadczeniem o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej dotyczy braku wymogu zawarcia warunkowej umowy sprzedaży<sup>485</sup>. Powyższa instytucja ma również na celu zapobieżenie obejściom przepisów u.k.u.r. w części dotyczącej ustawowego prawa pierwokupu poprzez zawieranie innych umów niż umowa sprzedaży. Zapewnia to Skarbowi Państwa szerszą możliwość nabycia nieruchomości rolnej i jednocześnie powoduje, że ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie tymi nieruchomościami jest wzmożona. Wymaga wskazania, że katalog instytucji służących ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami rolnymi jest najszerszy.

---

<sup>483</sup> Zob. m. in. E. Gniewek [w:] *Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego. T. 3*, red. E. Gniewek, Warszawa 2020, s. 349.

<sup>484</sup> P. Szymczyk, *Nabywanie nieruchomości rolnych w świetle nowelizacji przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. II*, Nier. 2017, nr 4, s. 18.

<sup>485</sup> Postanowienie SN z 10.11.2005 r., V CK 249/05, LEX nr 186719; P.A. Blajer, *Praxis...op.cit.*, s. 800.

Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju oraz dążenie do racjonalnego gospodarowania nieruchomościami rolnymi w pełni uzasadniają szeroką reglamentację obrotu nieruchomościami rolnymi.

Stosowanie instytucji służących ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami wzmacnia mechanizm możliwości zakwestionowania ceny sprzedaży nieruchomości rolnej. Dyrektor KOWR, jako organ odpowiedzialny za ochronę interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości rolnych, posiada kompetencję do kwestionowania ceny sprzedaży, po której to cenie miałyby być wykonane prawo pierwokupu lub oświadczenie o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Zastrzeżenie w umowie sprzedaży ceny odbiegającej od wartości rynkowej nieruchomości co do zasady nie stanowi przesłanki uniemożliwiającej jego wykonanie przez Skarb Państwa (Dyrektora KOWR)<sup>486</sup>. W doktrynie i judykaturze nie zdefiniowano pojęcia rażącego odbiegania od ceny rynkowej, w związku z tym ocena przesłanki „rażący” będzie oceniana każdorazowo przez Dyrektora KOWR lub sąd. Wewnętrzne regulacje KOWR doprecyzowują tę przesłankę, określając rażące odbieganie jako cenę zbywanej nieruchomości wyższą o ponad dwadzieścia procent od średnich cen rynkowych nieruchomości rolnych<sup>487</sup>. Określenie przez KOWR przesłanki rażącego odbiegania ceny od ceny rynkowej ma jedynie charakter wewnętrzny, stanowiący instrukcję dla Dyrektora KOWR wykonującego prawo pierwokupu. Wobec tego sąd na wniosek wykonującego prawo pierwokupu (Dyrektora KOWR) każdorazowo będzie ustalać ostateczną cenę sprzedaży, co wynika z treści art. 3 ust. 8 u.k.u.r., który przyznaje sądowi kompetencję do ustalenia ceny sprzedaży. Jest to rozwiązanie odpowiadające wymaganiom obrotu nieruchomościami, bowiem ustalenie ceny przez sąd zapewnia ochronę interesów Skarbu Państwa. Możliwość modyfikacji ceny sprzedaży jest mechanizmem antyspekulacyjnym, gdyż zapobiega zawyżaniu przez uczestników obrotu cywilnoprawnego ceny sprzedaży w celu uniemożliwienia wykonania przez Skarb Państwa przysługującego mu prawa pierwokupu. Wzmoczenie ochrony interesów Skarbu Państwa poprzez możliwość kwestionowania ceny sprzedaży nieruchomości jest w pełni uzasadnione.

Kolejnym narzędziem wzmacniającym ochronę interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do obrotu nieruchomościami rolnymi jest szeroko ujęta sankcja nieważności w

---

<sup>486</sup> Tak. P.A. Blajer [w:] *Ustawa o kształtowaniu...op.cit.*, s. 217.

<sup>487</sup> Zarządzenie nr 20/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 13 maja 2016 roku w sprawie realizacji przez oddziały terenowy ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

przypadku nabycia nieruchomości niezgodne z przepisem art. 9 u.k.u.r. Służy to zwiększeniu skuteczności w stosowaniu prawa, w tym egzekwowania zakazów wynikających z tejże ustawy<sup>488</sup>. Przepisy u.k.u.r. wyróżnia szeroko ujęta sankcja nieważności czynności prawnej, albowiem ustawodawca wprowadził między innymi nieważność czynności prawnej dokonanej bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu lub w przypadku zbycia nieruchomości bez zgody Dyrektora KOWR oraz w sytuacji, gdy nabycie nieruchomości było oparte na nieprawdziwych oświadczeniach albo fałszywych lub potwierdzających nieprawdę dokumentach. Jest to przepis, który zapewnia pełną ochronę interesów Skarbu Państwa. Wynika to z faktu, iż KOWR ma narzędzie pozwalające wyeliminować z obrotu prawnego czynności prawne, zawarte z pominięciem praw przysługujących Skarbowi Państwa lub zawartych w oparciu o dokumenty lub oświadczenia stron wprowadzających Dyrektora KOWR w błąd co do stanu prawnego i faktycznego nieruchomości rolnej podlegającej ograniczeniom w obrocie. Sankcja nieważności występuje od chwili dokonania czynności prawnej, zaś orzeczenie sądu stwierdzające nieważność ma charakter deklaracyjny i z urzędu uwzględnia nieważność czynności prawnej<sup>489</sup>. Przepis art. 9 u.k.u.r. jest przepisem szczególnym względem art. 599 §2 k.c. i określa szerszy katalog sytuacji powodujących nieważność czynności prawnej<sup>490</sup>. Powyższe rozwiązanie sprzyja ochronie interesów Skarbu Państwa.

#### **4. Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami przez państwową osobę prawną**

Kolejny model reprezentacji Skarbu Państwa oparty jest na konstrukcji państwowej osoby prawnej. Rola państwowych osób prawnych została w przeszłości dostrzeżona w systemie prawnym jako pokłosie zaangażowania państwa w życie społecznie niezależnie od panującego ustroju oraz przejęcia przez państwo obowiązków w sferze gospodarki poprzez zakłady i przedsiębiorstwa państwowe<sup>491</sup>. Państwowa osoba prawna oprócz cywilistycznej konstrukcji osobowości prawnej związana jest ściśle z treścią art. 3 u.z.m.p., a więc kwalifikacją danego podmiotu jako państwowej osoby prawnej, co wywiera wpływ na zasady dokonywania czynności prawnych w zakresie rozporządzania mieniem tychże podmiotów. U.z.m.p. stanowi *lex generalis* względem ustaw szczególnych

---

<sup>488</sup> W. Gonet, *Ustawa o kształtowaniu...op.cit.*, s. 424.

<sup>489</sup> *Ibidem*, s. 429-430.

<sup>490</sup> Wyrok SA w Szczecinie z 24.04.2014 r., I ACa 541/13, LEX nr 1466936.

<sup>491</sup> M. Jakubek, *Państwowe osoby prawne (na tle zmian ustawowych po 1980 roku)*, RPEiS 1988, z. 2, s. 135.

regulujących zasady funkcjonowania poszczególnych państwowych osób prawnych wraz za aspektami dotyczącymi ewentualnych zgód na dokonanie czynności prawnych w zakresie rozporządzenia mieniem. U.z.m.p. stawia sobie między innymi za cel zmianę dotychczasowego modelu zarządzania mieniem państwowym na rzecz modelu opartego na ujednoczeniu zasad gospodarowania dla wszystkich *stationes fisci* z obowiązkiem gospodarowania zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki oraz z zachowaniem należytej staranności<sup>492</sup>. Skutkiem tego jest dyrektywa interpretacyjna nakazująca uwzględnienie w procesie wykładni prawa celów niniejszego aktu prawnego, co pozwoli rozwiązać wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie.

#### **4.1. Ochrona interesów Skarbu Państwa przez organy państwowych osób prawnych**

Państwowymi osobami prawnymi odpowiedzialnymi za wykonywanie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami są park narodowy oraz KZN. Państwowe osoby prawne powołane w celu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami są również państwowymi osobami prawnymi, wchodzącymi w skład sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 pkt 14) u.f.p. Oznacza to, że państwowe osoby prawne zostały utworzone w celu realizacji zadań publicznych, a ich funkcjonowanie powinno uwzględniać przepisy u.f.p., a ponadto odpowiedzialność Skarbu Państwa za jej zobowiązania jest wyłączona<sup>493</sup>.

Park narodowy jako państwowa osoba prawna, utworzony został w celu wykonywania określonych zadań publicznych, mając przy tym zapewnioną samodzielność w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej, zaś jego samodzielność została ograniczona jak w typowych jednostkach budżetowych<sup>494</sup>. Ponadto park narodowy może prowadzić działalność gospodarczą określoną w ustawie prawo przedsiębiorców<sup>495</sup>. Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.p., park narodowy tworzy się między innymi w celu zachowania różnorodności biologicznej oraz przywrócenia właściwego stanu zasobów. Natomiast KZN został utworzony w celu prowadzenia działalności służących zwiększeniu dostępności

---

<sup>492</sup> *Projekt ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 1053, Sejm VIII Kadencji.

<sup>493</sup> P. Sołtyk [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, red. P. Walczak, Warszawa 2021, s. 76.

R. Chrzanowski, S. Kopec, M. Malinowski i in. [w:] *Model optymalizacji funkcjonowania parków narodowych w Polsce w otoczeniu społeczno-gospodarczym*, red. B. Walas, Sucha Beskidzka 2019, s. 39.

<sup>494</sup> A. Babczuk, M. Kachniarz, *Polskie parki narodowe – ujęcie instytucjonalne*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2015, nr 40, s. 205-207.

<sup>495</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 11.01.2018 r., V SA/Wa 472/17, LEX nr 2508322.

mieszkań. Cechą wspólną państwowych osób prawnych jest utworzenie jej w celu realizacji określonych zadań, które mogą być zróżnicowane.

W celu uporządkowania wywodu, analiza państwowych osób prawnych będzie dokonana odrębnie od agencji wykonawczej. Wynika to z różnic jakie zachodzą między nimi. Najistotniejszą różnicą pomiędzy agencją wykonawczą a państwową osobą prawną jest możliwość zatrzymania przez państwową osobę prawną nadwyżki finansowej, co jest wyrazem przyznania przez ustawodawcę samodzielności finansowej<sup>496</sup>. Ponadto agencja wykonawcza, mimo statusu państwowej osoby prawnej, posiada kompetencje do wydawania władczych rozstrzygnięć na przykład w postaci wydawania zezwoleń lub zgód na nabycie nieruchomości. Natomiast państwowa osoba prawna musi działać wyłącznie w sferze cywilnoprawnej, co zawęża jej kompetencje w zakresie ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Funkcjonowanie państwowych osób prawnych regulują oprócz ustaw, również statuty wydawane oddzielnie dla każdego parku narodowego<sup>497</sup> oraz statut KZN<sup>498</sup>.

Odmienne ustawodawca uregulował pozycję prawną KZN w obrocie cywilnoprawnym, albowiem ten występuje w podwójnej roli. Z jednej strony KZN jest traktowany w praktyce jako powiernik Skarbu Państwa w zakresie nieruchomości będących w jego władaniu, zaś wykonywanie praw z akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa (art. 4 ust. 4a u.KZN) traktowane jest jako przedstawicielstwo ustawowe Skarbu Państwa<sup>499</sup>. Z drugiej strony KZN działa jako samodzielny podmiot wyłącznie w sytuacji, gdy nabywa mienie z przeznaczeniem na siedzibę KZN, które w zasadzie jest jedynym mieniem mogącym stanowić jego własność<sup>500</sup>. Pozycja prawna KZN w dużej mierze przypomina status prawny KOWR. W konsekwencji następuje dekompozycja państwowej osoby prawnej, która z jednej strony funkcjonuje jak typowa osoba prawna, z drugiej zaś konstrukcyjnie przypomina agencję wykonawczą. W związku z tym warto postulować zmianę statusu prawnego KZN z państwowej osoby prawnej na agencję

---

<sup>496</sup> Zob. Ł. Ciołek, D. A. Pyrzanowska, *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych*, ZNUPH 2013, nr 99, s. 351-352.

<sup>497</sup> Zob. np. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2004 roku w sprawie nadania statutu Roztoczańskiemu Parkowi Narodowemu z siedzibą w Zwierzyńcu (Dz.U. z 2013 r. poz. 314); rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 lutego 2013 roku w sprawie nadania statutu Bieszczadzkiemu Parkowi Narodowemu z siedzibą w Ustrzykach Górnych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 215). Obecnie w Polsce funkcjonują 23 parki narodowe.

<sup>498</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 14 listopada 2017 roku w sprawie nadania statutu Krajowemu Zasobowi Nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1977).

<sup>499</sup> M. T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 17.

<sup>500</sup> W. Gonet, *Pełnomocnictwo...op.cit.*, s. 207.

wykonawczą. Wskazana zmiana byłaby uzasadniona, zważywszy na to, że KZN wykonuje kluczowe zadania państwa, które są określone w art. 75 Konstytucji RP jako prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Podkreśla to również preambuła do tej ustawy.

Państwowe osoby prawne działają przez swoje organy, które uprawnione są również do reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. W przypadku parku narodowego takim organem jest Dyrektor parku narodowego, którego głównym zadaniem na podstawie art. 8d u.p. jest kierowanie działalnością parku narodowego i reprezentowanie go na zewnątrz. Dyrektor parku narodowego traktowany jest jako przedstawiciel administracji rządowej, co wskazuje na podporządkowanie parku narodowego polityce państwa, mimo samodzielności prawnej pod względem podmiotowym<sup>501</sup>. Z kolei organem uprawnionym do reprezentacji KZN jest Prezes KZN, który składa oraz przyjmuje oświadczenia woli w stosunkach cywilnoprawnych, jak i administracyjnych, ponieważ tutaj przepisy nie zawierają ograniczeń w tym zakresie<sup>502</sup>. Podmioty działające jako organy państwowych osób prawnych powinny okazać do aktu notarialnego akt powołania lub urzędowo poświadczoną kopię.

Organy państwowych osób prawnych mogą umocować do działania inne podmioty na zasadach wynikających z k.c. lub k.p.a. w zależności od sfery działania<sup>503</sup>. O ile wątpliwości nie budzi konieczność zachowania formy aktu notarialnego przy udzielaniu pełnomocnictwa oraz sama dopuszczalność jego udzielenia przez prezesa KZN lub Dyrektora parku narodowego, to wątpliwości budzi zakres podmiotów mogących być pełnomocnikami. Wynika to z tego, że przepisy prawne nie przesądzają wprost o kręgu potencjalnych osób, a jedynie upoważniają do określonego działania. Wskazane jest, aby pełnomocnictwo było udzielone wyłącznie osobom będącymi pracownikami parków narodowych lub KZN. Stanowi to naturalną konsekwencję działalności państwowych osób prawnych, ponieważ udzielenie pełnomocnictwa innej osobie naraziłoby państwowe osoby prawne na ujawnienie informacji niejawnych dotyczących ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Dopuszczalne jest udzielenie pełnomocnictwa przez organy państwowych osób prawnych w formie aktu notarialnego w celu złożenia oświadczenia o skorzystaniu z ustawowego prawa pierwokupu<sup>504</sup>. Wskazuje się, iż nie

---

<sup>501</sup> A. Jaworowicz-Rudolf [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. nauk. M. Górski, Warszawa 2018, s. 689.

<sup>502</sup> Tak też M. T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym...op.cit.*, s. 120-121.

<sup>503</sup> K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, LEX/el. 2020, art. 8d.

<sup>504</sup> K. Maj, *Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości na rzecz Krajowego Zasobu Nieruchomości*, KPN 2018, nr 2, s. 44.

można udzielić pełnomocnictwa substytucyjnego<sup>505</sup>, z czym należy się bezsprzecznie zgodzić. Państwowe osoby prawne pozbawione są regulacji upoważniających do udzielania dalszych pełnomocnictw, albowiem te upoważniają je organy do udzielenia pełnomocnictwa wyłącznie do dokonania konkretnej czynności.

#### **4.2. Sposób finansowania oraz prowadzenia gospodarki finansowej państwowych osób prawnych jako instrument ochrony interesów Skarbu Państwa**

Park narodowy, jak i KZN jako państwowe osoby prawne, prowadzą samodzielną gospodarkę finansową na podstawie rocznego planu finansowego sporządzanego zgodnie z przepisami ustaw tworzących poszczególne osoby prawne z uwzględnieniem przepisów u.f.p. Cechą wspólną państwowych osób prawnych i agencji wykonawczych jest prowadzenie gospodarki finansowej w oparciu o plany finansowe. Park narodowy oraz KZN jako państwowe osoby prawne prowadzą gospodarkę finansową w oparciu o przepisy wykonawcze, wydane na podstawie ustaw regulujących utworzenie parku narodowego i KZN. Niedopuszczalne jest wprowadzenie w statucie zapisów, iż podstawą gospodarki finansowej danej osoby prawnej będą inne plany niż plan finansowy określony *explicite* w danej ustawie regulującej działalność państwowej osoby prawnej<sup>506</sup>. Państwowe osoby prawne od agencji wykonawczych odróżnia brak obligatoryjnego przekazywania nadwyżki finansowej do budżetu państwa. W konsekwencji państwowe osoby prawne są podmiotami, które potencjalnie będą w stanie realizować interesy Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami, z uwagi na możliwość zachowania zysków, które to zyski można następnie przeznaczyć na wykonywanie ustawowego prawa pierwokupu lub ustawowego prawa odkupu.

Oparcie funkcjonowania państwowych osób prawnych na planie finansowym należy uznać za korzystne, ponieważ finansowanie państwowych osób prawnych jest funkcjonalnie powiązane z sektorem finansów publicznych. Rozwiązanie to zapewnia jawność i przejrzystość gospodarowania środkami finansowymi, dzięki czemu obywatele mają dostęp do informacji publicznych. Państwowe osoby prawne cechuje również samodzielność w wydatkowaniu środków, o ile nie pozostaje to w sprzeczności ze sporządzonym planem finansowym. Z drugiej strony uwydatnia się charakter państwowych osób prawnych jako podmiotów niemających pełnej niezależności, gdyż

---

<sup>505</sup> *Ibidem*.

<sup>506</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN.4131.254.2012 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 26.10.2012 r., Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego, poz. 2915.

państwowe osoby prawne muszą przekazywać projekty planów finansowych Ministrowi Finansów (art. 30 ust. 4 u.f.p.) i są związane postanowieniami planu finansowego. Prowadzenie gospodarki finansowej przez państwowe osoby prawne uregulowane jest w niejednolity sposób.

Problematyczną kwestią w ocenie funkcjonowania KZN oraz parków narodowych są zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez państwowe osoby prawne. Obecnie zasady prowadzenia gospodarki finansowej państwowych osób prawnych regulują przepisy rozporządzeń Rady Ministrów<sup>507</sup>. Problemem występującym w praktyce jest uchylenie art. 50 u.KZN jako przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia regulującego zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez KZN. Wynika to z oceny mocy prawnej rozporządzenia w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej KZN oraz gospodarki finansowej Zasobu Nieruchomości, bowiem zostało ono wydane na podstawie art. 50 u.KZN, który to przepis został uchylony. Obowiązywanie normy upoważniającej jest warunkiem wydania rozporządzenia<sup>508</sup>. Jak słusznie wskazał SN, uchylenie przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego pociąga za sobą utratę mocy prawnej aktu wykonawczego<sup>509</sup>. W tym przypadku następuje całkowita utrata mocy obowiązującej rozporządzenia, gdyż zostano ono wydane na podstawie jednego przepisu, który został następnie w całości uchylony<sup>510</sup>. W związku z powyższym należy stwierdzić, że niedopuszczalne jest prowadzenie gospodarki finansowej w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej KZN, bowiem nie ma ono mocy prawnej. Powstaje zatem kolejny problem związany z określeniem zarówno podstawy prawnej, jak i zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez KZN. W tym przypadku należy odwołać się do przepisów u.f.p., jako *lex generalis* względem u.KZN. Jak wynika z art. 30 u.f.p., przepis ten ma charakter odsyłający, bowiem przewiduje stosowanie przepisów u.f.p. w stosunku do państwowych osób prawnych wyłącznie w

---

<sup>507</sup> Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2017 roku w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Krajowego Zasobu Nieruchomości oraz gospodarki finansowej Zasobu Nieruchomości (Dz.U. z 2018 r. poz. 127); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 03 października 2012 roku w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego (Dz.U. z 2012 r. poz. 1212).

<sup>508</sup> M. Wiącek [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, red. L. Bosek, red. M. Safjan, Warszawa 2016, s. 178.

<sup>509</sup> Tak też Wyrok NSA z 18.05.2010 r., I OSK 1036/09, LEX nr 594848; uchwała SN(7) z 18.05.2011 r., III PZP 1/11, OSNP 2012, nr 1-2, poz. 1; G. Wierczyński, *Całkowita lub częściowa utrata mocy przez akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmieniającego przepisu upoważniającego*, GSP 2005, nr 2, s. 247-248.

<sup>510</sup> *Ibidem*, s. 248.



kwestiach nieuregulowanym ustawami szczególnymi<sup>511</sup>. Z treści art. 30 u.f.p. wynika, że podstawą gospodarki finansowej są plany finansowe sporządzane zgodnie z ustawami o ich utworzeniu, z uwzględnieniem przepisów u.f.p. Należy więc stwierdzić, że podstawą prawną gospodarki finansowej KZN są przepisy art. 43-49b u.KZN oraz przepisy u.f.p. W przypadku parków narodowych obowiązują inne zasady związane z prowadzeniem gospodarki finansowej, które opierają się na przepisach rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego, wydanego na podstawie art. 8g ust. 6 u.o.p. W rezultacie dochodzi do dekompozycji zasad prowadzenia gospodarki finansowej państwowych osób prawnych. Z jednej strony gospodarka finansowa parków narodowych opiera się w głównej mierze na przepisach rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego, zaś z drugiej strony gospodarka finansowa KZN opiera się wyłącznie na przepisach u.KZN. oraz w mniejszym stopniu na przepisach u.f.p. Odnosi to bezpośredni skutek w sferze realizacji ochrony interesów Skarbu Państwa. Zróżnicowane zasady prowadzenia gospodarki finansowej państwowych osób prawnych powodują niespójność modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w aspekcie podmiotowym.

### **4.3. Instytucje służące ochronie interesów Skarbu Państwa – aspekty podmiotowe**

Przepisy regulujące ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami przez organy państwowych osób prawnych są zróżnicowane. Niespójność przepisów prawnych przejawia się między innymi w zakresie sankcji nieważności za dokonaną czynność. Dotyczy to również rozbieżności w zakresie możliwości modyfikacji ceny nieruchomości, gdy odbiega ona od wartości rynkowej oraz w terminie zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż wykonanie ustawowego prawa pierwokupu oraz ustawowego prawa odkupu przez prezesa KZN nie wymaga uzyskania zgody bądź porozumienia z właściwym ministrem. Brak konieczności uzyskania zgody na nabycie nieruchomości na podstawie powyższych instytucji wynika z faktu ich nabywania przez prezesa KZN następuje do Zasobu KZN, którym dysponuje jako powiernik Skarbu Państwa<sup>512</sup>. Zapewnia to ochronę interesów Skarbu Państwa, ponieważ organy państwowych osób prawnych jako profesjonalne podmioty mogą samodzielnie decydować

---

<sup>511</sup> E. Kowalczyk [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, 2022, art. 30, Legalis/el, Teza nr 2.

<sup>512</sup> Zob. art. 38 ust. 5 pkt 9) u.z.m.p. w zw. z art. 30b ust. 6 i art. 65a ust. 6 u.KZN

o przydatności danej nieruchomości dla realizacji ustawowych celów. Natomiast z przepisów u.p. wynika, iż jedynym środkiem ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami wchodzącymi w skład parku narodowego jest ustawowe prawo pierwokupu<sup>513</sup>.

W procesie związanym z wykonaniem instytucji służących ochronie interesów Skarbu Państwa znaczącą rolę odgrywa problematyka czynności prawnych obarczonych sankcją nieważności, którą ustawodawca nie uregulował jednolicie w przypadku ochrony prawnej realizowanej przez państwowe osoby prawne. Zgodnie z przepisami u.p. ustawodawca odmiennie niż w przypadku u.KZN. uregulował przyczyny uznania danej czynności prawnej za nieważną, co wymaga szerszego wyjaśnienia. Jak wynika z treści art. 10 ust. 5h u.p., czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu jest nieważna. Natomiast u.KZN. nie zawiera analogicznych rozwiązań do u.p. Przepisy u.p. stanowią *lex specialis* wobec przepisów k.c., co oznacza, że przepisy k.c. jako *lex generalis* mają zastosowanie w zakresie nieuregulowanym przez ustawy szczególne. Zatem w przypadku ustawowego prawa pierwokupu oraz ustawowego prawa odkupu wykonywanego przez Prezesa KZN stosuje się przepisy k.c. dotyczące prawa pierwokupu (art. 596-602 k.c.) oraz prawa odkupu (art. 593-595 k.c.). Nieważna będzie jedynie czynność prawna dokonana bezwarunkowo. Z kolei w przypadku ustawowego prawa pierwokupu wykonywanego przez Dyrektora parku narodowego, nieważna będzie czynność prawna dokonana nie tylko bezwarunkowo, ale również z naruszeniem przepisów o pierwszeństwie w realizacji prawa pierwokupu przysługującego kilku podmiotom. Kwestię pierwszeństwa w wykonaniu prawa pierwokupu ustawodawca rozstrzyga w art. 10 ust. 5i u.p., zgodnie z którym park narodowy ma pierwszeństwo w zakresie ochrony prawnej. Z powyższego wynika, że szersze ujęcie przyczyn nieważności czynności prawnej jest uzasadnione, uniemożliwia ono nabycie przez inne podmioty nieruchomości stanowiącej park narodowy.

Kolejnym narzędziem prawnym wzmacniającym ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jest mechanizm modyfikacji ceny sprzedaży w przypadku, gdy odbiega ona od wartości rynkowej. Powyższe uprawnienie przewiduje art.

---

<sup>513</sup> Odmiennie B. Rakoczy, *Gospodarowanie...op.cit.*, s. 72. B. Rakoczy stwierdza, że ustawowe prawo pierwokupu dotyczy każdej umowy przenoszącej własność nieruchomości, nie tylko w drodze umowy sprzedaży. Taki pogląd należy zdecydowanie poddać krytyce, albowiem instytucja prawa pierwokupu w swojej konstrukcji prawnej dotyczy tylko sprzedaży nieruchomości. Jeżeli ustawodawca chciałby zapewnić szerszą ochronę interesów Skarbu Państwa w przypadku nieruchomości położonych w granicach parków narodowych, to wprowadziłby instytucję oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej („prawo nabycia”) na wzór regulacji z u.k.u.r.

5e-5g u.p. Natomiast przepisy art. 30c u.KZN. oraz art. 65 ust. 7 u.KZN. wprost wskazują, że prawo pierwokupu wykonuje się po cenie ustalonej między stronami w umowie sprzedaży. Możliwość modyfikacji ceny sprzedaży przez dyrektora parku narodowego wzmacnia ochronę interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do parków narodowych. Dyrektor parku narodowego posiada kompetencję do modyfikacji ceny sprzedaży nieruchomości objętej ustawowym prawem pierwokupu, gdy odbiega ona rażąco od wartości rynkowej. Stanowi to analogiczne uprawnienie jakie posiada również Dyrektor KOWR, co zostało szerzej omówione w pkt 3.3. tego rozdziału. Różnica polega na tym, że park narodowy nie posiada wewnętrznych regulacji dotyczących zdefiniowana przesłanki rażącego odbiegania od wartości rynkowej. W związku z tym Dyrektor parku narodowego posiada autonomię w ocenie przesłanki rażącego odbiegania od wartości rynkowej i może żądać jej ustalenia przez sąd. Rozwiązanie to budzi wątpliwości, albowiem „rażące” odbieganie od wartości rynkowej będzie podlegać każdorazowej ocenie przez sąd, co jest pojęciem relatywnym, którego znaczenie jest zależne od okoliczności sprawy. W przypadku nieruchomości położonych w granicach parku narodowego jest to uprawnienie służące ochronie interesów Skarbu Państwa i wpisuje się w ogólną tendencję w zakresie możliwości kształtowania ceny przez podmioty wykonujące określone uprawnienia za Skarb Państwa. Mankamentem w systemie ochrony interesów Skarbu Państwa jest brak uprawnienia do modyfikacji ceny sprzedaży przez Prezesa KZN. Znacząco osłabia to ochronę interesów Skarbu Państwa, albowiem brak takiego mechanizmu umożliwia spekulacje na rynku nieruchomości, zwłaszcza, że prezes KZN wykonuje prawo pierwokupu z zamiarem wykorzystania takiej nieruchomości na powiększenie zasobów mieszkaniowych.

W celu wyeliminowania spekulacji na rynku nieruchomości należy znowelizować u.KZN. poprzez dodanie do art. 65a u.KZN. ustępu 8 następującej treści: „8. *Jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, Prezes KZN wykonujący prawo pierwokupu może, w terminie 14 dni od daty złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 4, wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości.*” oraz ust. 9 o następującej treści: „9. *Sąd ustala cenę nieruchomości, o której mowa w ust. 8, przy zastosowaniu sposobów jej ustalania określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.*”. Powyższa nowelizacja powinna objąć również dodanie kolejnych artykułów, po artykule 30c o następującej treści: „Art. 30d *Jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, Prezes KZN wykonujący prawo pierwokupu może, w terminie 14 dni od daty złożenia oświadczenia, o którym mowa w Art.*

*30b ust. 4, wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości” oraz „Art. 30e Sąd ustala cenę nieruchomości, o której mowa w Art. 30c, przy zastosowaniu sposobów jej ustalania określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.”. Wskazane zmiany mają na celu harmonizację modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Proponowane zmiany wzmocnią ochronę interesów Skarbu Państwa w obszarze polityki mieszkaniowej.*

Następnym instrumentem ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jest termin zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie. Ustawodawca nie uregulował tej kwestii w jednakowy sposób w zakresie ochrony prawnej realizowanej przez państwowe osoby prawne. W przypadku ustawowego prawa pierwokupu określonego w u.KZN., termin na zawiadomienie Prezesa KZN o przysługującym mu prawie pierwokupu w terminie 3 dni od zawarcia umowy. Obowiązek ten spoczywa na notariuszu sporządzającym warunkową umowę sprzedaży. Zobligowany on jest do wysłania wypisu aktu notarialnego, obejmującego treść tej umowy. W przypadku zawiadomienia dyrektora parku narodowego jest tylko wskazanie notariusza jako podmiotu zobligowanego do zawiadomienia dyrektora o przysługującym mu prawie bez wskazania terminu na dokonanie tego zawiadomienia. Należy odpowiednio zastosować przepisy k.c. i przyjąć, że takie zawiadomienie powinno nastąpić niezwłocznie. Pojęcie niezwłocznie należy rozumieć jako bez zbędnej zwłoki, przy jednoczesnym uwzględnieniu występujących okoliczności<sup>514</sup>. W judykaturze wskazuje się ponadto, iż termin niezwłocznie należy rozumieć jako okres maksymalnie czternastu dni, który to jednak nie może być traktowany jako reguła, a więc może być on skracany lub wydłużony<sup>515</sup>. Termin niezwłoczny jest pojęciem niedookreślonym, co potencjalnie może osłabiać ochronę interesów Skarbu Państwa poprzez opóźnione zawiadomienie uprawnionego podmiotu o przysługującym mu prawie pierwokupu. Posługiwanie się terminem nieokreślonym jest zjawiskiem niepożądanym w procesie ochrony interesów Skarbu Państwa. Należy stwierdzić, iż posługiwanie się skonkretyzowanym terminem na zawiadomienie uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu mogłoby zwiększyć bezpieczeństwo obrotu oraz przyspieszyć sam obrót nieruchomościami przez szybsze

---

<sup>514</sup> Zob. szerzej Wyrok SN z 13.12.2006 r., II CSK 293/06, LEX nr 453147; wyrok SN z 30.06.2011 r., III CSK 282/10, LEX nr 898707; wyrok SA w Poznaniu z 6.02.2019 r., I ACa 449/18, LEX nr 2675280; wyrok SA w Warszawie z 24.04.2019 r., VI ACa 219/19, LEX nr 2728641; wyrok SA w Warszawie z 21.05.2019 r., V ACa 239/18, LEX nr 2689766. W judykaturze został ukształtowany pogląd, iż nie należy utożsamiać pojęcia niezwłoczności z pojęciem terminu natychmiastowego.

<sup>515</sup> Zob. szerzej Wyrok SN z 7.02.2008 r., V CSK 410/07, LEX nr 457907.

podjęcie decyzji przez uprawniony podmiot o skorzystaniu bądź nieskorzystaniu z przysługującego mu prawa pierwokupu nieruchomości.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że dychotomia w zakresie zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie oraz w zakresie modyfikacji ceny sprzedaży i czynności prawnych objętych sankcją nieważności powoduje, że zasadne jest stwierdzenie, iż ustawodawca nie ujmuje ochrony interesów Skarbu Państwa w modelowy sposób. Jak wynika z dotychczasowych rozważań forma prawna państwowych osób prawnych zapewnia dużą samodzielność w funkcjonowaniu, co przejawia się w tym, że wykonanie przez nie instytucji przysługujących Skarbowi Państwa nie wymaga zgody lub uzgodnień z innymi podmiotami. Pozwala to zachować profesjonalny charakter podmiotów działających w obrocie nieruchomościami za Skarb Państwa, co zapewnia niezależność w ich funkcjonowaniu. Jednakże dostrzega się problemy, które należy wyeliminować w celu wzmocnienia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Dotyczy to konieczności przyznania Prezesowi KZN uprawnienia z wystąpieniem do sądu o ustalenie ceny nieruchomości, w stosunku do której Prezes KZN może wykonać prawo pierwokupu, gdy cena rażąco odbiega od jej wartości rynkowej. Powyższe uprawnienie Prezesa KZN byłoby analogicznym uprawnieniem, które przysługuje dyrektorowi parku narodowego. Ponadto wskazane jest, by termin na zawiadomienie uprawnionego o przysługującym mu prawie był jednolicie oznaczony w stosunku do państwowych osób prawnych. Z tego powodu wzorem z u.KZN. uzasadniona wydaje się zmiana treści przepisu art. 10 ust. 5b poprzez przyjęcie przepisu o następującej treści: *„Notariusz sporządzający umowę sprzedaży jest obowiązany do zawiadomienia dyrektora parku narodowego o treści tej umowy, w terminie 3 dni od dnia zawarcia umowy.”*. Powyższe zmiany doprowadzą do wzmocnienia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami oraz zwiększy jego bezpieczeństwo.

## **5. Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej**

### **5.1. Ochrona interesów Skarbu Państwa przez organy jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej**

W procesie ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami, ustawodawca dopuszcza reprezentację Skarbu Państwa przez państwową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, którą jest Państwowe

Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Organizację Lasów Państwowych regulują szczegółowo przepisy u.l., z których wynika, że Skarb Państwa w stosunkach prawnych jest reprezentowany przez Lasy Państwowe wyłącznie w zakresie zarządzanego mienia. W orzecznictwie został utrwalony pogląd, iż pojęcie zarządu w rozumieniu u.l. nie jest tożsame z pojęciem trwałego zarządu w rozumieniu u.g.n., czego konsekwencją jest przyjęcie odmiennych zasad zarządu nieruchomościami<sup>516</sup>. Zarząd regulowany przepisami u.l. jest formą gospodarowania lasami pozostającymi w faktycznym, fizycznym władaniu Lasów Państwowych i w tym zakresie z mocy prawa reprezentują Skarb Państwa<sup>517</sup>. W zakresie gospodarowania nieruchomościami pierwszeństwo zyskują przepisy u.l. zawierające przepisy odrębne od u.g.n. i w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali* przepisy u.g.n. będą miały zastosowanie wyłącznie w zakresie nieuregulowanym przez u.l.<sup>518</sup>. Ustawodawca wprowadzając autonomię Lasów Państwowych w zakresie zarządzania nieruchomościami, potwierdza szczególną pozycję Lasów Państwowych w obrocie prawnym.

Specyficzna pozycja Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i jego jednostek organizacyjnych wynika także z braku własnych zadań i celów, zaś ich istnienie oraz funkcjonowanie następuje bezpośrednio z zakresu „umocowania” Skarbu Państwa wyrażonego w ustawie i zarządu mieniem Skarbu Państwa<sup>519</sup>. Oznacza to, iż kompetencje Lasów Państwowych są kształtowane przez przepisy ustawy i nie mogą być odmiennie uregulowane, na przykład przez wewnętrzny regulamin urzędowania. Można zatem wskazać, że pozycja Lasów Państwowych przypomina przedstawicielstwo ustawowe. W konsekwencji czynności dokonywane przez Lasy Państwowe są dokonywane nie na własny rachunek, bowiem reprezentują one Skarb Państwa i czynności przez nich dokonywane mają bezpośredni skutek dla Skarbu Państwa<sup>520</sup>. Dotychczasowe orzecznictwo podkreśla brak autonomiczności podmiotowej Lasów Państwowych, w myśl

---

<sup>516</sup> Zob. Wyrok NSA z 29.04.2011 r., I OSK 1016/10, LEX nr 1080847; wyrok NSA z 21.04.2020 r., I OSK 4121/18, LEX nr 3030624; wyrok WSA w Krakowie z 12.05.2008 r., II SA/Kr 839/07, LEX nr 505883.

<sup>517</sup> E. Klat-Górska [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, L. Klat-Wertelecka, E. Klat-Górska, Warszawa 2015, art. 11, teza nr 7, Lex./el.

<sup>518</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 1.09.2006 r., I SA/Wa 770/06, LEX nr 256599.

<sup>519</sup> Tak też M. Tyburek, *Status prawny i zadania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe* [w:] *Wybrane problemy prawa leśnego*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2011, s. 120; J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...op.cit.*, s. 130. Ponadto autorzy stwierdzają, że ustawodawca nie precyzuje, czy zarząd mieniem ma być realizowany w imieniu własnym PGL LP czy zawsze w imieniu Skarbu Państwa.

<sup>520</sup> Tak też A. Habuda, W. Radecki, *Zarządzane lasami* [w:] *Polskie prawo leśne*, red. A. Habuda, Warszawa 2016, s. 265; postanowienie SA w Rzeszowie z 5.04.2013 r., I ACz 175/13, LEX nr 1307562; Odmiennie wyrok NSA w Warszawie z 2.03.1994 r., III SA 1314/93, LEX nr 26001. W uzasadnieniu NSA podkreśla, że z żadnego przepisu u.l. nie wynika, aby gospodarowanie Nadleśnictwa na gruntach państwowych odbywało się w imieniu i „na rzecz” Skarbu Państwa.

którego nie są samodzielnym podmiotem<sup>521</sup>. Status prawny Lasów Państwowych pozwala przyjąć, iż niektóre kompetencje o charakterze władczym przesądzają o zakwalifikowaniu Lasów Państwowych jako część administracji publicznej łączącej określone funkcje ze specjalistycznymi zadaniami spoza obszaru stosunków administracyjnych<sup>522</sup>.

Zgodnie z przepisami u.l. nabywać nieruchomości leśne może wyłącznie nadleśniczy, dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych oraz Dyrektor Generalny Lasów Państwowych. Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jest realizowana przez nadleśniczego właściwego ze względu na położenie nieruchomości, albowiem składa on oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu lub nabyciu gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej. Natomiast nadleśnictwo jest samodzielną jednostką organizacyjną Lasów Państwowych, w skład której wchodzi biuro nadleśnictwa, leśnictwa oraz inne jednostki do zadań szczególnych, przy czym nadleśnictwo tworzy Dyrektor Generalny Lasów Państwowych na wniosek dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych<sup>523</sup>. Nadleśnictwo Lasów Państwowych może prowadzić działalność gospodarczą i być przedsiębiorcą, choć jego głównymi zadaniami są między innymi urządzenie, ochrona, zagospodarowanie, utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych oraz gospodarowanie zwierzyną<sup>524</sup>. Należy przy tym podkreślić, że organem uprawnionym do reprezentacji nadleśnictwa jest nadleśniczy i z mocy prawa nie może go reprezentować inny podmiot, chyba że zostało udzielone pełnomocnictwo w formie aktu notarialnego<sup>525</sup>. Wskazanie powiększenia zasobów leśnych jako jednego z głównych zadań nadleśnictwa powoduje, że nadleśniczy jest w stanie określić, która nieruchomość ma istotne znaczenie dla ochrony interesów Skarbu Państwa. Ponadto nadleśniczy wykonując prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa lub składając oświadczenie o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej powinien uwzględnić zrównoważony charakter gospodarki leśnej i prowadzić ją wedle planu urządzenia lasu<sup>526</sup>. Konstrukcja

---

<sup>521</sup> Wyrok SN z 5.11.2008 r., III SK 5/08, OSNP 2010, nr 11-12, poz. 152; wyrok WSA w Warszawie z 21.02.2019 r., II SA/Wa 1834/18, LEX nr 2731807; wyrok NSA z 6.01.2010 r., II GSK 277/09, LEX nr 596710; Wyrok NSA z 24.06.2015 r., I OSK 1419/14, LEX nr 2089723; postanowienie SN z 5.04.2013 r., III CZP 14/13, LEX nr 1331321.

<sup>522</sup> Tak też Wyrok WSA w Rzeszowie z 24.10.2019 r., II SA/Rz 973/19, LEX nr 2744759.

<sup>523</sup> J. Chmielewski, *Prawo leśne w praktyce*, Warszawa 2020, s. 177.

<sup>524</sup> Postanowienie SA we Wrocławiu z 23.04.2012 r., I ACz 709/12, LEX nr 1148378.

<sup>525</sup> Zob. szerzej Wyrok WSA w Rzeszowie z 21.11.2008 r., II SA/Rz 562/08, LEX nr 522116.

<sup>526</sup> A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 179. Ma to na celu uniknięcie prowadzenia nieracjonalnej gospodarki leśnej poprzez wykupywanie w drodze ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości nieprzydatnych z punktu widzenia działalności Lasów Państwowych, stąd występuje konieczność uzyskiwania wewnętrznej zgody na nabycie nieruchomości przez Nadleśniczego.

prawna jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej pozwala na większą kontrolę wewnętrzną w zakresie nabywania nieruchomości w imieniu Skarbu Państwa.

## **5.2. Sposób finansowania oraz prowadzenia gospodarki finansowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej jako instrument ochrony interesów Skarbu Państwa**

Lasy Państwowe są instytucją samofinansującą się, co wynika z posiadania tak zwanego „funduszu leśnego” będącego formą gospodarowania środkami na cele wskazane w u.l., zaś nadwyżki funduszy z poszczególnych jednostek organizacyjnych przekazywane są do Lasów Państwowych, dzięki czemu Lasy Państwowe nie wymagają nakładów z budżetu państwa<sup>527</sup>. Z przepisów u.l. wynika, że gospodarka finansowa Państwowych Gospodarstw Leśnych Lasy Państwowe opiera się na zasadzie samofinansowania, co oznacza, że podstawowym źródłem dochodów Lasów Państwowych są własne środki, a nie środki bezpośrednio pochodzące z budżetu państwa<sup>528</sup>. Szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki finansowej reguluje rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe<sup>529</sup>.

W celu zapewnienia samofinansowania się Lasów Państwowych ustawodawca wprowadził instytucję funduszu leśnego, który jest przeznaczony dla poszczególnych nadleśnictw na wyrównywanie niedoborów finansowych powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej<sup>530</sup>. Konstrukcję funduszu leśnego należy ocenić jak najbardziej pozytywnie, ponieważ dzięki takiemu rozwiązaniu możliwa jest harmonizacja działalności Lasów Państwowych, w szczególności nadleśnictw, które wykonują ustawowe prawo pierwokupu oraz składają oświadczenia o nabyciu gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej. Ponadto konstrukcja funduszu leśnego uwzględnia specyfikę nadleśnictw i ich zróżnicowaną sytuację materialną oraz możliwości prowadzenia działalności zarobkowej. Czynne wykonywanie praw przysługujących Skarbowi Państwa oprócz klarownych zasad

---

<sup>527</sup> M. Kropiewnicka, D. Ostrowiecki, *Zmiany w Lasach Państwowych. Analiza modelu gospodarki leśnej w Polsce* [w:] *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, red. K. Karpus, red. B. Rakoczy, red. M. Szalewska, Toruń 2014, s. 224.

<sup>528</sup> J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...op.cit.*, s. 287.

<sup>529</sup> Rozporządzenie z dnia 6 grudnia 1994 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz.U. 1994 Nr 134, poz. 692).

<sup>530</sup> C. Kosikowski, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006, s. 168. Dalej C. Kosikowski wskazuje, że fundusz leśny może być przeznaczony na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej; badania naukowe; tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej; sporządzanie planów urzędzenia lasu; prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych; inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach; zalesianie gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa.



jego reprezentacji wymaga ogromnych nakładów finansowych. W praktyce wskazuje się jednak, iż fundusz leśny nie spełnia swojej funkcji, albowiem wyrównuje jedynie niedobory finansowe nadleśnictw, w których koszty przekraczają przychody z działalności<sup>531</sup>. Jednocześnie podkreśla się, iż dofinansowanie niedochodowych nadleśnictw nie rozwiązuje problemu wyrównywania różnic finansowych, ponieważ nie umożliwia równomiernego rozwoju nadleśnictw, a jedynie spowalnia rozwój nadleśnictw o lepszej kondycji finansowej<sup>532</sup>. W związku z tym pojawiały się postulaty szerszego wykorzystania funduszu leśnego na rzecz maksymalizacji efektów ekonomicznych nadleśnictw, a nie jedynie wyrównywania niedoborów finansowych nadleśnictw<sup>533</sup>.

Reasumując, należy podkreślić, że sposób finansowania Lasów Państwowych oraz konstrukcja funduszu leśnego zapewniają należycie ochronę interesów Skarbu Państwa. Wynika to z faktu, iż Lasy Państwowe nie są zobowiązane do przekazywania do budżetu państwa nadwyżki finansowej, jaką osiągają w związku z prowadzoną działalnością<sup>534</sup>. Nadleśnictwa są jedynie płatnikami podatku od nieruchomości<sup>535</sup> oraz podatku leśnego<sup>536</sup>. Jak wynika ze sprawozdania finansowo-gospodarczego Lasów Państwowych za rok 2020, zysk netto Lasów Państwowych wyniósł około 487,5 milionów złotych, z którego około 130,5 milionów złotych przeznaczono na fundusz leśny<sup>537</sup>. Powyższe pokazuje, iż Lasy Państwowe dysponują środkami niezbędnymi do prowadzenia aktywnej działalności w zakresie ochrony interesów Skarbu Państwa.

W doktrynie pojawiają się postulaty dotyczące regulacji prawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe poprzez przyznanie mu podmiotowości prawnej, zwiększenia samodzielności nadleśniczego w zakresie nadzoru nad gospodarką leśną<sup>538</sup>. Powyższy pogląd należy w pełni zaaprobować, gdyż konstrukcja państwowej osoby

---

<sup>531</sup> Tak M. Stebnicki, *Rola funduszu leśnego w wyrównywaniu niedoborów finansowych w nadleśnictwach*, ZP 2018, nr 1, s. 114-115.

<sup>532</sup> *Ibidem*, s. 115.

<sup>533</sup> M. Martyniuk, S. J. Snarski, *Wybrane problemy w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego w latach 2011-2017*, ZP 2019, nr 4, s. 337.

<sup>534</sup> Por. §11 Rozporządzenia z dnia 6 grudnia 1994 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz.U. 1994 Nr 134, poz. 692), który wskazuje, iż dochody ze sprzedaży lasów i gruntów (o których mowa w art. 38 u.o.l.) są przekazywane do budżetu państwa.

<sup>535</sup> Zob. Wyrok NSA z 29.07.2021 r., III FSK 3722/21, LEX nr 3215925.

<sup>536</sup> Zob. między innymi Wyrok NSA z 21.04.2021 r., III FSK 3246/21, LEX nr 3185126 i J. Bielawny, W. Modzelewski, M. Unisk [w:] *Ustawa z 30.10.2002 r. o podatku leśnym. Komentarz*, red. W. Modzelewski, Warszawa 2021, Legalis/el, komentarz do art. 2.

<sup>537</sup> Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, *Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2020 rok*, Warszawa 2021, s. 13.

<sup>538</sup> Między innymi M. Tyburek, *Status prawny...op.cit.*, s. 144; J. Zarębski, *Reprezentacja materialna i procesowa Skarbu Państwa – jednostek organizacyjnych lasów państwowych*, PS 2011, nr 10, s. 59-60.

prawnej zapewnia nie tylko większą samodzielność w zakresie funkcjonowania, ale również centralizuje prowadzenie gospodarki leśnej. Ponadto sposób reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami nie byłby rozproszony. W związku z tym należałoby rozważyć ujednoczenie zasad reprezentacji Skarbu Państwa i wprowadzić jako zasadę konstrukcję państwowej osoby prawnej. Powyższe skutkowałyby między innymi tym, że gospodarka finansowa byłaby oparta o roczny plan finansowy, charakterystyczny dla państwowych osób prawnych, a ponadto zmniejszyłoby formalności w zakresie dysponowania środkami pochodzącymi z funduszu leśnego.

### **5.3. Instytucje prawne służące ochronie interesów Skarbu Państwa – aspekty podmiotowe**

Nabycie nieruchomości w drodze wykonania ustawowego prawa pierwokupu lub złożenia oświadczenia o nabyciu gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej przez Lasy Państwowe wymaga spełnienia dodatkowych warunków w zakresie konieczności uzyskania zgody Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. W związku z tym powstają wątpliwości, co do możliwości zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa, mając na względzie miesięczny termin na skorzystanie z przysługującego Lasom Państwowym prawa pierwokupu lub oświadczenia o nabyciu gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej (Art. 37c w zw. z art. 37a u.l.). Wskazany termin wydaje się być zbyt krótki, uwzględniając wewnętrzny formalizm występujący przy reprezentacji Skarbu Państwa przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej.

Podkreślenia wymaga, że Lasy Państwowe jako jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej nie podlega rygorom u.z.m.p. i w związku z tym nie jest wymagana zgoda na dokonanie czynności prawnej. Specyfika Lasów Państwowych przejawia się ograniczoną samodzielnością podmiotową, co w efekcie wydłuża proces decyzyjny przy realizacji interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. W związku z tym Nadleśniczy właściwego nadleśnictwa ze względu na położenie nieruchomości, dokonuje zgodnie z art. 37e ust. 3 w zw. z art. 37 ust. 1 u.l., wstępnej oceny zasadności nabycia gruntu w terminie dziesięciu dni od dnia otrzymania zawiadomienia przez nadleśniczego i składa pisemny wniosek do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. W doktrynie ukształtowało się stanowisko, iż powyższy termin jest terminem instrukcyjnym, którego przekroczenie nie wywołuje negatywnych skutków

prawnych, oprócz ewentualnej odpowiedzialności służbowej, co należy zaaprobować<sup>539</sup>. Wniosek o wydanie zgody przez Dyrektora Generalnego może poprzedzać wycena nieruchomości dokonana przez rzeczoznawcę majątkowego, która ma charakter fakultatywny<sup>540</sup>.

Zgoda Dyrektora Generalnego na nabycie gruntu na rzecz Skarbu Państwa lub odmowa jej wydania jest wysoce sformalizowana, albowiem niedopuszczalne jest przeniesienie tego uprawnienia na inny podmiot, z wyjątkiem zastępców Dyrektora Generalnego w zakresie ich działania<sup>541</sup>. Zgoda nie podlega kontroli administracyjnoprawnej, gdyż nie jest decyzją administracyjną<sup>542</sup>. Właściwe jest uznanie, iż zgoda ma jedynie charakter wewnętrzny, ponieważ w przeciwnym wypadku możliwość kontroli administracyjnoprawnej opóźni obrót nieruchomościami, co nie sprzyja bezpieczeństwu obrotu. Natomiast złożenie oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu bez zgody Dyrektora Generalnego Lasów państwowych jest nieważne<sup>543</sup>. Zgoda Dyrektora Generalnego uprawnia także nadleśniczego do złożenia oświadczenia o nabyciu gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej<sup>544</sup>. Zatem jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej odznacza się ograniczeniami w zakresie samodzielności reprezentacji Skarbu Państwa.

Jednym z mechanizmów zapewniającym wzmożoną ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jest możliwość wystąpienia przez nadleśniczego do sądu o ustalenie ceny danego gruntu, gdy odbiega on rażąco od ceny rynkowej. Pojęcie rażącego odbiegania od wartości rynkowej gruntu nie zostało zdefiniowane w u.l. i stanowi każdorazowy przedmiot wykładni sądowej<sup>545</sup>. Dysproporcja między wartością rynkową a ceną sprzedaży będzie oceniane indywidualnie w zależności od okoliczności danej sprawy. W przypadku wystąpienia przez nadleśniczego z wnioskiem do sądu o ustalenie ceny nieruchomości, do czasu jej ustalenia przez sąd, Lasy Państwowe nie mogą zapłacić

---

<sup>539</sup> Tak też między innymi D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o lasach...op.cit.*, s. 380; W. Gonet, *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017, s. 178; J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...op.cit.*, s. 206.

<sup>540</sup> Odmienne A. Niżnik-Mucha, *Glosa do Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 lutego 2006 r. (sygn. Akt II SA/Gd 897/05)*, Prz. Sejm. 2008, nr 1, s. 172. Odmieniony pogląd zakłada, że wyceny nieruchomości są każdorazowo konieczne dla realizacji potrzeb i celów gospodarki leśnej.

<sup>541</sup> Zob. P. Biernacki, G. Mikołajczuk, *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, Rej. 2016, nr 10, s. 28.

<sup>542</sup> Tak J. Bieluk, K. Leśkiewicz, *Ustawa o lasach...op.cit.*, s. 207.

<sup>543</sup> Tak K. Maj, *Prawo pierwokupu i prawo nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej w ustawie o lasach*, KPN 2016, nr 3, s. 75.

<sup>544</sup> D. Danecka, W. Radecki, *Ustawa o lasach...op.cit.*, s. 380.

<sup>545</sup> W judykaturze wskazuje się, iż rażącą różnicą między wartością rynkową a ceną sprzedaży nie będzie różnica w wysokości 20%. Tak np. Wyrok SO w Łomży z 18.02.2015 r., I C 443/14, LEX nr 1835480.

sprzedającemu jakiegokolwiek części ceny, w tym niespornej, ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego<sup>546</sup>. Mechanizm antyspekulacyjny, jakim jest ewentualność modyfikacji ceny nieruchomości, zapewnia Skarbowi Państwa możliwość ochrony swoich interesów, przez zapobieganiu zawyżaniu ceny przez strony umowy w celu wyeliminowania Skarbu Państwa z obrotu nieruchomościami.

W procesie ochrony interesów Skarbu Państwa istotne znaczenie ma również sankcja nieważności czynności prawnej dokonanej niezgodnie z przepisami u.l. Problematyka czynności prawnych objętych sankcją nieważności w przypadku realizacji interesów Skarbu Państwa przez Lasy Państwowe została odmiennie uregulowana niż wynika to z przepisów k.c. oraz w przypadku obrotu nieruchomościami rolnymi. Zgodnie z przepisami u.l. sankcją nieważności są objęte czynności prawne dokonane bezwarunkowo, bez zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu bądź uprawnienia do nabycia gruntu za zapłatą równowartości pieniężnej. Ponadto sankcja nieważności w u.l. nie obejmuje nabycia nieruchomości w oparciu o nieprawdziwe oświadczenia albo fałszywe lub potwierdzające nieprawdę dokumenty, jak ma to miejsce w przypadku obrotu nieruchomościami rolnymi. W związku z tym zasadne jest sformułowanie wniosku, iż w przypadku nieruchomości rolnych, ustawodawca zdecydował się na szerszą ochronę interesów Skarbu Państwa niż w przypadku nieruchomości stanowiących lasy. W takim przypadku nie można dopatrzeć się przeoczenia ustawodawcy bądź luki w prawie, a zasadne jest uznanie, iż był to świadomy zabieg legislacyjny. Czynność objęta sankcją nieważności, nie może być w jakikolwiek sposób konwalidowana i w konsekwencji procedura sprzedaży powinna rozpocząć się od nowa<sup>547</sup>.

## **6. Ochrona interesów Skarbu Państwa przez organy administracji publicznej**

### **6.1. Ochrona interesów Skarbu Państwa przez organy uprawnione do działania na rzecz Skarbu Państwa**

Jednym ze sposobów reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jest działanie za Skarb Państwa poprzez organy administracji publicznej. Cechą wyróżniającą ten sposób reprezentacji jest realizacja interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami przez władcze rozstrzygnięcia organu, na przykład przez wydanie

---

<sup>546</sup> A. Fornalik, *Prawo pierwokupu w ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości, ustawie o lasach i ustawie o ochronie przyrody*, Legalis/el.

<sup>547</sup> Tak też W. Jeziorski [w:] *Praxis...op.cit.*, s. 844.

zezwoleń na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców na podstawie u.n.n.c. Wyjątek stanowi ustawowe prawo pierwokupu określone w art. 217 ust. 13 pr.wod., stanowiące instytucję cywilnoprawną.

Pozycja ustrojowa starosty jest dwojaka, albowiem działa on jako organ administracji publicznej oraz jako organ samorządu terytorialnego. W przypadku działania w imieniu Skarbu Państwa jak wynika z przepisów pr.wod., starosta będzie działać w obrocie prawnym jako *statio fisci* Skarbu Państwa a nie jako organ samorządu terytorialnego<sup>548</sup>. Wynika to *explicite* z przepisów art. 217 ust. 13 pr.wod., który określa starostę jako właściwy organ do działania za Skarb Państwa. Problemy jakie powstają przy wykonywaniu tego prawa dotyczą: zasad reprezentacji Skarbu Państwa (czy starosta działa samodzielnie czy kolegialnie w myśl u.s.p.<sup>549</sup>); który starosta jest właściwy do złożenia takiego oświadczenia; czy też charakteru prawnego porozumienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej (art. 217 ust. 13 pr.wod.). Konsekwencją przyjęcia stanowiska opowiadającego się za uznaniem starosty za organ wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej w kontekście pr.wod. jest możliwość wpisania w dziale II księgi wieczystej starosty jako organu reprezentującego Skarb Państwa<sup>550</sup>.

Tryb i zasady reprezentacji Skarbu Państwa przez starostę nie zostały uregulowane w pr.wod., dlatego też do zasad nabywania nieruchomości przez Skarb Państwa stosuje się przepisy u.g.n. Reprezentacja Skarbu Państwa została odmiennie uregulowana w art. 59 u.s.w.<sup>551</sup>, w którym wprost określono Skarb Państwa jako podmiot uprawniony z tytułu ustawowego prawa pierwokupu. Jednocześnie nie został wskazany podmiot uprawniony do wykonania tego prawa. W związku z brzmieniem art. 11 u.g.n. organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. W tym przypadku reprezentacja Skarbu Państwa będzie jednoosobowa. Reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami przez starostę nie należy rozumieć *stricto* jako działanie wyłącznie przez starostę jako organu wykonującego zadania z zakresu administracji

---

<sup>548</sup> A. Tułodziecki [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami: komentarz*, J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Warszawa 2020, s. 129; postanowienie SN z 9.08.2000 r., I CKN 843/00, LEX nr 52651.

<sup>549</sup> Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920).

<sup>550</sup> Postanowienie SN z 25.01.2017 r., IV CSK 133/16, LEX nr 2271464; uchwała SN z 25.02.2016 r., III CZP 109/15, OSNC 2017, nr 2, poz. 16.

<sup>551</sup> Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668).

rządowej, lecz może być udzielone stosowne pełnomocnictwo innym podmiotom<sup>552</sup>. Należy przy tym podkreślić, że zakres umocowania starosty jako organu obejmuje nie tylko działania w sprawach administracyjnych, ale również dokonywanie czynności cywilnoprawnych, do których bez wątplenia należy zaliczyć złożenie oświadczenia o wykonaniu ustawowego prawa pierwokupu<sup>553</sup>. Przepisy u.g.n. nie zawierają katalogu podmiotów, mogących być pełnomocnikami, stąd występuje problem z ich wskazaniem. Pomocny może być art. 48 ust. 2 u.s.p., w którym ustawodawca uregulował krąg podmiotów, którym można udzielić pełnomocnictwa do działania w imieniu powiatu. Należy zaliczyć do nich członków powiatu, pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu. W ten sposób powstaje luka prawna, co do swobody udzielenia pełnomocnictwa przez starostę do reprezentowania Skarbu Państwa. W drodze *analogia legis* można przyjąć, iż przepis art. 48 ust. 2 u.s.p. będzie miał zastosowanie do udzielenia pełnomocnictwa przez starostę działającego w obrocie nieruchomościami za Skarb Państwa<sup>554</sup>. Wynika to z działania starosty w podwójnej roli jako podmiotu odpowiedzialnego za reprezentację powiatu, w drugiej roli występującego jako reprezentant Skarbu Państwa. Powołany przepis art. 48 ust. 2 u.s.p. obejmuje jedynie sytuację, w której podmioty w nim wymienione, mogą składać oświadczenia woli wyłącznie w imieniu zarządu powiatu, w skład którego wchodzi starosta jako jego przewodniczący. Przepisy prawne dotyczące reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie prawnym przez starostę nie zawierają analogicznego przepisu wskazującego krąg podmiotów mogących występować w imieniu starosty działającego za Skarb Państwa. W konsekwencji należy przyjąć, iż w celu zapewnienia należytej ochrony Skarbu Państwa przez starostę, dopuszczalne jest zastosowanie w drodze analogii przepisu art. 48 ust. 2 u.s.p. w zakresie podmiotów mogących być pełnomocnikami.

Odmienne kształtuje się problematyka wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców. Zgodnie z u.n.n.c. organem właściwym do wydania decyzji administracyjnej jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli

---

<sup>552</sup> Zob. Ł. Węgrzynowski, *Reprezentowanie Skarbu Państwa przez pełnomocnika ustanowionego przez starostę przy składaniu oświadczenia o wypowiedzeniu wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego*, FP 2018, nr 1-2, s. 141; uchwała SN z 10.07.2015 r., III CZP 40/15, OSNC 2016, nr 6, poz. 71.

<sup>553</sup> E. Bończak-Kucharczyk [w:] *Ustawa o gospodarce...op.cit.*, art. 11, teza nr 1; wyrok NSA w Warszawie z 11.04.2000 r., I SA 1060/99, LEX nr 75554; wyrok WSA w Białymstoku z 10.10.2007 r., I SA/Bk 415/07, LEX nr 374673; wyrok WSA w Gdańsku z 24.10.2012 r., II SA/Gd 479/12, LEX nr 1227381.

<sup>554</sup> Tak też *Ibidem*.

sprzeciwu również nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Wymagane jest współdziałanie trzech ministrów jako warunek *sine qua non* wydania zezwolenia, przy czym współdziałanie o jakim mowa w art. 106 k.p.a. dotyczy sytuacji, w których współdziałanie dwóch lub więcej organów obejmuje wydanie decyzji po zajęciu stanowiska przez drugi organ<sup>555</sup>. W przypadku nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, ochrona interesów Skarbu Państwa ogranicza się do oceny, czy dany podmiot może nabyć nieruchomości położonej w granicach Rzeczypospolitej Polskiej. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji działa w obrocie prawnym jako *statio fisci* Skarbu Państwa<sup>556</sup>. Podejmowane przez ministra będą traktowane jako działanie samego państwa.

Przepisy u.n.n.c. nie zakazują wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości *stricto* przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. W związku z tym zasadne jest uwzględnienie brzmienia art. 268a k.p.a., umożliwiającego wydawanie upoważnień w formie pisemnej do załatwiania spraw w imieniu tego organu w ustalonym zakresie. Udzielenie takiego upoważnienia jest czynnością o charakterze wewnętrznym i nie oznacza braku kompetencji osoby upoważnionej do załatwiania indywidualnych spraw, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych<sup>557</sup>. W orzecznictwie utrwalono stanowisko o niewygasaniu pełnomocnictwa wobec zaprzestania sprawowania funkcji organu przez daną osobę, chyba że zostały odwołane przez tę osobę lub jego następcę<sup>558</sup>. Umocowanym może być pracownik organu administracji, który wydaje stosowne pełnomocnictwo, jednakże prawo nie stawia określonych wymagań prawnych pod względem funkcji i stanowisk zajmowanych w danym urzędzie<sup>559</sup>. Ze względów praktycznych powinna być i jest to odpowiednia osoba wiceministra. Upoważnienie, o którym mowa powyżej dotyczy umocowania do wydawania między innymi decyzji

---

<sup>555</sup> M. Żak, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej*, LEX/el. 2004, art. 1. W obecnym stanie prawnym decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych może być wydana wobec milczenia innych organów (Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw rozwoju wsi).

<sup>556</sup> Zob. Postanowienie SA w Rzeszowie z 7.09.2012 r., I ACz 569/12, LEX nr 1237593; wyrok SN z 14.09.2006 r., III CSK 59/06, LEX nr 445187.

<sup>557</sup> Tak. Postanowienie SN z 10.12.2020 r., II UK 403/19, LEX nr 3159964; wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., I SA/Wa 749/19, LEX nr 3099137; wyrok NSA z 20.08.2020 r., II FSK 1460/18, LEX nr 3064114.

<sup>558</sup> Wyrok NSA z 20.08.2020 r., II FSK 1458/18, LEX nr 3047418.

<sup>559</sup> Wyrok NSA z 20.08.2020 r., II FSK 1460/18, LEX nr 3064114.

administracyjnych i postanowień, co bez wątpienia mieści w sobie wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców<sup>560</sup>.

W przypadku braku umocowania do wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców w imieniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zarysowały się w orzecznictwie dwie grupy poglądów. Pierwszy z nich zakłada, iż wydanie decyzji administracyjnej bez upoważnienia skutkuje nieważnością<sup>561</sup>. Istota drugiej grupy poglądów sprowadza się do uznania, iż wydanie decyzji administracyjnej przez podmiot nieupoważniony do jej wydania nie prowadzi automatycznie do nieważności decyzji administracyjnej<sup>562</sup>. Prawidłowość umocowania do wydania zezwolenia będzie zależała od oceny, czy przy działaniu w imieniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wymagane będzie każdorazowe powołanie się na udzielone mu uprawnienie do wydania decyzji. Przyjęcie pierwszego stanowiska spowoduje, że obrót nieruchomościami będzie wysoce sformalizowany, co wydłuży proces wydania decyzji administracyjnej. Niemożliwość wzruszenia nieważności decyzji administracyjnej z powodu nieprzedłożenia dokumentu będącego źródłem umocowania jest zbyt daleko idącą sankcją. Skutkiem uznania drugiego stanowiska za prawidłowe jest brak obowiązku wyraźnego powołania się na upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych, ponieważ umocowanie danego podmiotu może wynikać między innymi z wewnętrznych regulaminów urzędowania. W razie wątpliwości co do prawidłowości umocowania, powinna istnieć możliwość ustalenia przez sąd administracyjny prawidłowości umocowania. Właściwe jest przyjęcie drugiego stanowiska jako korzystnego zarówno dla ochrony interesów Skarbu Państwa, jak i obrotu nieruchomościami. Należy przyjąć, iż ustawodawca wprowadza elastyczne rozwiązania prawne w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa., wynikiem czego jest możliwość umocowania innych podmiotów do realizacji interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami.

---

<sup>560</sup> Wyrok NSA z 14.03.2019 r., II OSK 976/18, LEX nr 2693757.

<sup>561</sup> Zob. Wyrok NSA w Lublinie z 24.11.1995 r., SA/Lu 2319/94, LEX nr 27069; wyrok NSA w Lublinie z 12.04.1996 r., SA/Lu 692/95, LEX nr 26731; wyrok WSA w Poznaniu z 3.03.2011 r., I SA/Po 89/11, LEX nr 1096588; wyrok WSA w Łodzi z 6.11.2012 r., I SA/Łd 976/12, LEX nr 1240386; wyrok NSA z 9.06.2017 r., I OSK 1642/16, LEX nr 2347144; wyrok WSA w Warszawie z 19.09.2019 r., VI SA/Wa 772/19, LEX nr 2734951.

<sup>562</sup> Zob. Wyrok SN z 11.10.1996 r., III RN 8/96, OSNP 1997, nr 9, poz. 144; wyrok NSA z 19.08.2010 r., I FSK 1238/09, LEX nr 744123; wyrok WSA w Szczecinie z 9.12.2015 r., I SA/Sz 1088/15, LEX nr 1995896; wyrok NSA z 2.10.2019 r., I FSK 1427/17, LEX nr 2751337.



## 6.2. Instytucje prawne służące ochronie interesów Skarbu Państwa – aspekty podmiotowe

Realizacja interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami przez organy administracji publicznej wymaga zachowania trybu określonego w pr.wod oraz u.n.n.c. Nabycie nieruchomości w drodze złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu przez właściwego starostę powoduje, że staje się ona własnością Skarbu Państwa<sup>563</sup>.

Przy wykonaniu ustawowego prawa pierwokupu określonego w art. 217 ust. 13 pr.wod. oraz art. 59 u.s.w., przepisy tychże ustaw nie określają wprost właściwego starosty do wykonania prawa pierwokupu. Zasadne jest uznanie, że chodzi o starostę właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Przy wykonywaniu ustawowego prawa pierwokupu określonego w pr.wod. wymagane jest porozumienie starosty z właściwym ministrem do spraw gospodarki wodnej. Z powodu niedookreśloności przepisów prawnych można przyjąć, iż z braku odmiennych regulacji chodzi o współdziałanie organów administracji państwowej<sup>564</sup>. Porozumienia starosty z właściwym ministrem do spraw gospodarki wodnej jako warunek skorzystania z ustawowego prawa pierwokupu przez starostę nie można uznać za zgodę osoby trzeciej w rozumieniu art. 63 §1 k.c.<sup>565</sup>. Porozumienie starosty z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej ma na celu zabezpieczenie interesów sprzedawcy nieruchomości, że w budżecie państwa są zabezpieczone środki finansowe na zapłatę za nieruchomość objętą ustawowym prawem pierwokupu<sup>566</sup>. Ustawa nie określa formy wskazanego porozumienia, jednak w razie braku przedłożenia notariuszowi pisma obejmującego porozumienie, starosta powinien złożyć oświadczenie przed notariuszem, że do takiego porozumienia doszło<sup>567</sup>. W efekcie brak porozumienia nie skutkuje nieważnością czynności prawnej, a jedynie może wywołać odpowiedzialność starosty o charakterze wewnętrznym<sup>568</sup>. Takie rozwiązanie jest korzystne z punktu widzenia obrotu nieruchomościami, ponieważ nie występuje stan zawieszenia związany z oczekiwaniem na porozumienie. Jedynie osłabiona zostaje w ten sposób ochrona interesów Skarbu Państwa, bowiem występuje ryzyko, że nabywanie nieruchomości będzie miało przypadkowy charakter.

---

<sup>563</sup> Tak. M. A. Panek, *Pierwokup...op.cit.*, s. 10; W. Gonet, *Problematyka prawa pierwokupu gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, przysługującego Skarbowi Państwa*, GSP 2021, nr 3, s. 60.

<sup>564</sup> M. Kozłowski, *Zbywanie gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi Skarbu Państwa w praktyce notarialnej*, LEX/el. 2018, teza nr 5.

<sup>565</sup> K. Maj, *O ustawowym...op.cit.*, s. 77.

<sup>566</sup> W. Gonet, *Problematyka...op.cit.*, s. 59-60.

<sup>567</sup> *Ibidem*, s. 78.

<sup>568</sup> Odmienne *Ibidem*, s. 60.

Regulacje prawne dotyczące wykonania prawa pierwokupu przewidują odmiennie rozwiązania, albowiem art. 59 u.s.w. odsyła do zasad wykonywania pierwokupu określonych w k.c. Natomiast przepisy pr.wod. regulują wykonanie prawa pierwokupu w szerszy sposób, niż wynika to z k.c. Ustawowe prawo pierwokupu określone w pr.wod. i u.s.w. zawiera zróżnicowane rozwiązania w zakresie zawiadomienia starosty o przysługującym mu prawie pierwokupu. Z jednej strony przepisy pr.wod. nakładają na notariusza obowiązek zawiadomienia starosty o przysługującym mu prawie pierwokupu, z drugiej strony przepisy k.c. właściwe do wykonania pierwokupu na podstawie art. 59 u.s.w. wymagają niezwłocznego zawiadomienia przez zobowiązanego z tytułu prawa pierwokupu (sprzedawcę). Przepisy pr.wod. jako *lex specialis* względem k.c. nie obligują notariusza do bezzwłocznego zawiadomienia starosty o przysługującym Skarbowi Państwa prawie pierwokupu. W efekcie przepis art. 217 ust. 15 pr.wod. wyłącza zastosowanie art. 598 §1 k.c. Może to prowadzić do wydłużenia procesu realizacji interesów Skarbu Państwa przez późne zawiadomienie uprawnionego o przysługującym mu prawie. Wskutek czego interesy uczestników obrotu mogą ulec osłabieniu w nieuzasadniony sposób.

W celu wyeliminowania wskazanych wątpliwości, wskazane jest, aby zmianie uległa treść przepisu art. 217 ust. 15 pr.wod. poprzez nadanie temu przepisowi następującego brzmienia: „15. Notariusz sporządzający umowę sprzedaży jest obowiązany do niezwłocznego zawiadomienia starosty o treści tej umowy.”. Powyższe rozwiązanie sprawia, iż niemożliwe jest twierdzenie o jednolitym modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Dla zapewnienia ochrony interesów Skarbu Państwa wskazane jest, aby podmiotem zobligowanym do zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie był notariusz. W tym celu należy zmienić treść art. 59 u.s.w. poprzez dodanie do niego ustępu 3 o treści: „Notariusz sporządzający umowę sprzedaży jest obowiązany do niezwłocznego zawiadomienia starosty o treści tej umowy.”. Powyższe rozwiązanie usprawni obrót nieruchomościami, ponieważ uprawniony podmiot zostanie powiadomiony o przysługującym mu prawie do skorzystania z ustawowego prawa pierwokupu. Należy przy tym podkreślić, że nałożenie na notariusza obowiązku zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie zapewni bezpieczeństwo obrotu. Wynika to z pozycji ustrojowej notariusza jako zawodu zaufania publicznego, który czuwa nad należytych zabezpieczeń praw i słusznych interesów stron oraz innych osób, dla których czynność może powodować skutki prawne.

Problematyka wysokości ceny, po której wykonuje się prawo pierwokupu, została odmiennie uregulowana niż ma to miejsce przy wykonaniu tego prawa przez państwowe

osoby prawne lub agencje wykonawcze. Regulacje pr.wod. i u.s.w. są specyficzne na tle u.k.u.r., u.p. oraz u.l., ze względu na fakt, iż nie zawierają one narzędzi prawnych w postaci żądania ustalenia ceny przez sąd. Dotyczy to sytuacji, gdy cena sprzedaży odbiega od wartości rynkowej nieruchomości podlegającej obrotowi. Bez wątplenia brak takowych regulacji należy ocenić negatywnie, gdyż umożliwia to spekulacje w obrocie nieruchomościami. Prowadzi to do zniweczenia celu tejże instytucji jakim jest możliwość nabycia nieruchomości z pierwszeństwem przed innymi podmiotami. Z całą pewnością zasadne jest stwierdzenie, iż interesy Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami stanowiącymi wody oraz nieruchomościami ujętymi w art. 59 u.s.w., nie są należycie zabezpieczone. W związku z tym należy ujednoclić przepisy w zakresie dopuszczalności modyfikacji ceny sprzedaży, gdy odbiega ona od wartości rynkowej.

Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jest wzmożona w przypadku nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Wynika to co do zasady z konieczności uzyskania zezwolenia na nabycia nieruchomości przez cudzoziemców; wymogu spełnienia restrykcyjnych wymogów wydania zezwolenia oraz ze szczególnej ochrony nieruchomości położonych w obszarze transgranicznym. Jak wynika z art. 1 ust. 1 u.n.n.c., zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców jest wydawane, gdy sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Problem jaki powstaje na tle tego przepisu dotyczy charakteru prawnego sprzeciwu i skutków niezajęcia stanowiska. Właściwe jest uznanie, iż chodzi o współdziałanie organów, o jakim mowa w art. 106 k.p.a.<sup>569</sup>. Oznacza to, że Minister Spraw Wewnętrznych może wydać zezwolenie dopiero po zajęciu stanowiska przez pozostałych ministrów. Zajęcie stanowiska w ramach współdziałania organów, w tym wyrażenie sprzeciwu mieści się co do zasady w ramach uznania administracyjnego, przy czym organ powinien uwzględnić interes społeczny oraz słuszny interes obywateli<sup>570</sup>. W przypadku nieruchomości rolnych chodzi o uwzględnienie przepisów u.k.u.r. w kontekście zapewnienia gwarancji jej rolniczego wykorzystania. Natomiast uznaniowość Ministra Obrony Narodowej ogranicza się do uznania czy nabycie nieruchomości przez cudzoziemca nie spowoduje zagrożenia obronności, bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego. Dlatego też wyrażenie sprzeciwu wzmacnia ochronę

---

<sup>569</sup> Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2011 r., V SA/Wa 1897/11, LEX nr 1698137.

<sup>570</sup> Tak. Wyrok WSA w Warszawie z 22.09.2009 r., V SA/Wa 162/09, LEX nr 562864; wyrok WSA w Warszawie z 21.09.2011 r., V SA/Wa 1106/11, LEX nr 1133067; wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2011 r., V SA/Wa 1897/11, LEX nr 1698137; wyrok NSA z 9.11.2016 r., II OSK 290/15, LEX nr 2199313.

interesów Skarbu Państwa przez wskazanie wartości, które należy uwzględnić w procesie wydania zgody na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców.

Wydanie zezwolenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji mieści się w granicach uznania administracyjnego, choć nie można go utożsamiać z dowolnością w podejmowaniu decyzji<sup>571</sup>. Oznacza to, iż każdą odmowę wydania zezwolenia należy uzasadnić, co ma zapobiec instrumentalizacji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji instytucji zezwolenia na nabycia nieruchomości. Brak zajęcia stanowiska przez innych ministrów skutkuje niemożliwością wydania lub odmowy wydania zezwolenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Ochronę interesów Skarbu Państwa wzmacnia sankcja nieważności czynności prawnej z mocy prawa (*ex lege*) w przypadku nabycia nieruchomości przez cudzoziemców wbrew przepisom u.n.n.c., co reguluje art. 6 u.n.n.c. W związku z tym czynność prawna jest nieważna *ex tunc*, nie podlega konwalidacji oraz roszczenie o stwierdzenie jej nieważności przez sąd nie podlega przedawnieniu<sup>572</sup>. Wskazać trzeba, iż orzeczenie sądu stwierdzające nieważność czynności prawnej ma charakter deklaracyjny i w związku z tym nie zmienia ono stanu prawnego nieruchomości<sup>573</sup>.

Ochronę interesów Skarbu Państwa osłabia brak określenia przez ustawodawcę terminu do wydania zezwolenia. Rozwiązanie to nie gwarantuje bezpieczeństwa obrotu, bowiem organ odpowiedzialny za jego wydanie może prowadzić postępowanie w przedmiocie jego wydania w sposób przewlekły. Ustawodawca określa jedynie termin wniesienia sprzeciwu na nabycie nieruchomości, który wynosi czternaście dni z możliwością przedłużenia tego terminu maksymalnie do dwóch miesięcy. Wspomniane rozwiązanie znacząco utrudnia nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców, ponieważ cudzoziemiec nie ma gwarancji uzyskania zezwolenia oraz terminu, w którym mogłoby być ono wydane. Z uwagi na to, iż zgodnie z art. 1 u.n.n.c., procedura wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców jest postępowaniem administracyjnym kończącym się wydaniem lub niewydaniem zezwolenia, należy zakończyć postępowanie administracyjne na podstawie art. 35 k.p.a. w terminie miesięcznym lub dwumiesięcznym (w sprawach szczególnie skomplikowanych) od wszczęcia postępowania. *De lege ferenda* należy uzupełnić regulacje u.n.n.c. o wprowadzenie do ustawy maksymalnego terminu do

---

<sup>571</sup> Zob. np. Wyrok WSA w Warszawie z 4.09.2008 r., V SA/Wa 1247/08, LEX nr 530533; wyrok WSA w Warszawie z 19.06.2008 r., V SA/Wa 674/08, LEX nr 459300.

<sup>572</sup> A. Szymański [w:] *Praxis...op.cit.*, s. 884.

<sup>573</sup> Uchwała SN z 25.06.2008 r., III CZP 53/08, OSNC 2009, nr 7-8, poz. 98.

wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców. Dodanie do art. 1 nowego ustępu o następującej treści: „Wydanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 4 powinno nastąpić w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wydanie. Niewydanie zezwolenia w powyższym terminie uznaje się za jego wydanie.”. Z przekroczeniem tego terminu wiązałoby się uznanie, iż takie zezwolenie zostało udzielone. Zapobiegnie to zbędnemu przedłużaniu postępowania oraz zwiększy zaufanie uczestników obrotu cywilnoprawnego do organów państwowych, zwłaszcza ze strony cudzoziemców.

## 7. Podsumowanie

Rozważania zawarte w niniejszym rozdziale prowadzą do najważniejszych tez i wniosków, które poniżej zestawiono. Należy dostrzec tendencję ustawodawcy do powierzenia reprezentacji Skarbu Państwa państwowym osobom prawnym. Jest to zasadne rozwiązanie z uwagi na profesjonalny charakter podmiotów wykonujących określone zadania państwa, które gwarantują skuteczne wykonywanie praw w imieniu Skarbu Państwa. Wymaga podkreślenia, iż struktura podmiotowa państwowej osoby prawnej jest klarowna dla uczestników obrotu nieruchomościami, z drugiej strony kontrola ustawodawcy nad bieżącą działalnością tychże podmiotów jest mniejsza, co ułatwia swobodniejsze prowadzenie polityki ochronnej Skarbu Państwa w obszarze nabywania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Wykazano, iż państwowe osoby prawne nie są zobligowane do przekazywania nadwyżki finansowej do budżetu państwa jak ma to miejsce w przypadku agencji wykonawczych. W konsekwencji państwowe osoby prawne oprócz samodzielności podmiotowej, posiadają również środki finansowe, które w minimalnym zakresie pozwolą realizować interesy Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Minusem powyższego rozwiązania jest niższy stopień koordynacji wykonywania polityki służącej zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa, a także sposób finansowania państwowych osób prawnych oparty w głównej mierze na przychodach własnych<sup>574</sup>. Należy przy tym uznać, że reprezentacja Skarbu Państwa w oparciu o konstrukcję państwowej osoby prawnej zapewnia najszerszą ochronę interesów Skarbu Państwa. Wynika to z funkcjonowania państwowych osób prawnych jako profesjonalnych podmiotów wykonujących określone zadania państwa.

---

<sup>574</sup> J. Frąckowiak [w:] *System Prawa...op.cit.*, s. 1176. Wskazuje się w doktrynie, iż konstrukcja osoby prawnej pozwala na efektywniejsze wykorzystanie mienia niż w sytuacji pozostawiania tego mienia w zarządzie *statio fisci* oraz pozwala na prowadzenie działalności w sposób bardziej profesjonalny.

Ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami zapewnia w najwęższym zakresie reprezentacja Skarbu Państwa przez organy administracji publicznej. Wynika to z charakteru działalności organów administracji publicznej, których głównym zadaniem nie jest prowadzenie profesjonalnej działalności chociażby w zakresie prowadzenia polityki rolnej lub gospodarki leśnej. W związku z tym organy administracji publicznej mogą prowadzić niespójną politykę prowadzącą do nabywania nieruchomości zbytecznych dla potrzeb państwa. Z kolei jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej jaką jest Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe cechuje się mniejszą samodzielnością w zakresie decyzyjności niż państwowa osoba prawna, mimo iż wykonuje określone w ustawie zadania państwa. Wyższy stopień zależności od państwa przy prowadzeniu bieżącej działalności może burzyć wypracowany model działania oraz harmonizację działań w zakresie nabywania określonych nieruchomości stanowiących lasy. W efekcie możliwe jest dokonanie zmiany podmiotu uprawnionego do wykonania ustawowego prawa pierwokupu określonego w art. 217 ust. 13 pr.wod. ze starosty na rzecz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie jako państwowej osoby prawnej odpowiedzialnej za gospodarkę wodną<sup>575</sup>.

Punktem wspólnym dla reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jest dopuszczalność ustanowienia pełnomocników dla dokonania konkretnej czynności, a zwłaszcza do złożenia oświadczenia o wykonaniu ustawowego prawa pierwokupu, odkupu, oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej, wydania zgody na nabycie nieruchomości rolnej czy też zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców. Zmian ustawodawczych wymaga precyzyjne oznaczenie kręgu podmiotów mogących być pełnomocnikami w obrocie prawnym i ograniczenia ich wyłącznie do pracowników i osób zarządzających w państwowych osobach prawnych. Z jednej strony rozwiane zostaną wątpliwości interpretacyjne powstające na gruncie dotychczasowych przepisów, z drugiej strony ograniczy możliwość potencjalnych nadużyć poprzez ustanawianie pełnomocników niezwiązanych z mocodawcą.

---

<sup>575</sup> Zob. Najwyższa Izba Kontroli, *Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*, KSI.430.006.2020 Nr ewid. 155/20202/P/19/051/KSI, Warszawa 2020, s. 6, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22975,vp,25680.pdf> [dostęp 05.06.2023]. Ponadto NIK podkreśla, że konstrukcja Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie jako państwowej osoby prawnej usprawnia działania polegające na utrzymywaniu wód i mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, stąd właściwym rozwiązaniem jest przekazanie kompetencji starosty do wykonywania prawa pierwokupu określonego w pr.wod.

Na gruncie dotychczasowych rozważań należy stwierdzić, że system ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami powinien cechować się spójnością, czego brakuje w obszarze podmiotowym tejże ochrony. W obowiązującym modelu ochrony Skarbu Państwa funkcjonują równolegle: agencja wykonawcza, państwowa osoba prawna, jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej oraz organy administracji publicznej. Każdy z tych podmiotów posiada określoną strukturę organizacyjną, wewnętrzny regulamin organizacyjny oraz tryb nabywania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa.

Dodatkowo zróżnicowany jest sposób finansowania tychże podmiotów, co powoduje, że interesy Skarbu Państwa są chronione w nierównomierny sposób. *De lege ferenda* należy zmienić sposób finansowania podmiotów odpowiedzialnych za ochronę interesów Skarbu Państwa w ten sposób, aby w większym zakresie uwzględnić dotacje celowe z budżetu państwa, by sfinansować nabywanie nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Ponadto należy zlikwidować obowiązek przekazywania nadwyżki finansowej do budżetu państwa w przypadku agencji wykonawczych. Miałoby to na celu umożliwienie prowadzenia czynnej polityki *quasi* „nacionalizacyjnej” poprzez wykonywanie ustawowego prawa pierwokupu, odkupu oraz przez złożenie oświadczenia o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Likwidacja obowiązku przekazywania nadwyżki finansowej do budżetu państwa przez agencję wykonawczą jest możliwe wyłącznie przez uchylenie przepisu art. 22 u.f.p., regulującego szczegółowo zasady przekazywania nadwyżki finansowej do budżetu państwa.

Prowadzenie spójnej polityki w zakresie ochrony interesów Skarbu Państwa uniemożliwiają rozbieżne przepisy w części dotyczącej wykonywania ustawowego prawa pierwokupu w imieniu Skarbu Państwa, czy też wydania zgody lub zezwolenia na nabycie nieruchomości. Przepisy szczególne przewidują odmiennie zasady wykonywania ustawowego prawa pierwokupu w imieniu Skarbu Państwa, albowiem wyłączają one stosowanie w tym zakresie przepisy k.c. będące *lex generalis*. Ochrona interesów Skarbu Państwa jest zróżnicowana w ramach jednej instytucji prawnej, co jest zjawiskiem niepożądanym z punktu widzenia ochrony Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. W związku z tym należy ujednoczyć przepisy prawne w zakresie związanym z wykonywaniem uprawnień w imieniu Skarbu Państwa. *De lege ferenda* należy dokonać stosownych zmian w przepisach k.c., by ująć w nim szczegółowo zasady wykonywania prawa pierwokupu. Zmiany ustawodawcze powinny dotyczyć następujących płaszczyzn: określenia w przepisach k.c. możliwości modyfikacji ceny sprzedaży, gdy odbiega ona od

wartości rynkowej nieruchomości objętej ustawowym prawem pierwokupu; szerszego ujęcia sankcji nieważności czynności prawnej. Po dokonaniu powyższych zmian możliwe będzie modelowe ujęcie ochrony interesów Skarbu Państwa w aspekcie podmiotowym.

Podsumowując, w mojej ocenie ustawodawca powinien dążyć do zapewnienia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami przez państwowe osoby prawne. Konstrukcja państwowej osoby prawnej zapewnia najszerszą ochronę, albowiem cechuje się wysokim stopniem samodzielności podmiotowej. Ponadto państwowa osoba prawna posiada większe możliwości finansowe przez możliwość zaciągania kredytów lub prowadzenie określonej działalności zarobkowej. Uzupelnienie dochodów przez dotacje z budżetu państwa umożliwia szerszą ochronę interesów Skarbu Państwa. Oparcie zasad reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami o konstrukcję państwowej osoby prawnej w ustawach szczególnych pozwoli na wprowadzenie jednolitego modelu reprezentacji Skarbu Państwa.



## Podsumowanie końcowe

Przedmiotem badań dokonanych w niniejszej pracy stała się analiza modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej. Podjęto próbę oceny tego modelu ze szczególnym uwzględnieniem następujących płaszczyzn badawczych: analizy pojęcia interesu Skarbu Państwa; analizy wybranych aspektów modeli ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami w ujęciu prawnoporównawczym na przykładzie instytucji prawa pierwokupu; analizy zasad ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami w ujęciu historycznym; analizy *ratio legis* wybranych regulacji prawnych składających się na model ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami; analizy podmiotowych i przedmiotowych aspektów związanych z ochroną interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami.

Analiza dokonana w rozdziale I pozwoliła sformułować wniosek, iż zakres pojęcia interesu Skarbu Państwa jest węższy niż pojęcie interesu publicznego. Przeprowadzone badania uzasadniają stwierdzenie, że interes Skarbu Państwa jest rozumiany w głównej mierze w wymiarze ekonomicznym. Potwierdzeniem tego wniosku jest uznanie ustawowego prawa pierwokupu za główną instytucję służącą ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Wskazuje na to także rosnąca liczba aktów prawnych regulujących tę instytucję. Pozycja Skarbu Państwa w obrocie cywilnoprawnym, mimo iż opiera się na formalnej zasadzie równości stron, jest silniejsza niż pozostałych uczestników. Wspomnianą równość podmiotów w obrocie nieruchomościami narusza zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w sferze *imperium* poprzez wprowadzone administracyjnoprawne ograniczenia w obrocie nieruchomościami, między innymi przez instytucję zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców, czy też zgodę na nabycie nieruchomości rolnej określonej w przepisach u.k.u.r. Ponadto równowagę podmiotów obrotu nieruchomościami narusza możliwość zmiany przez uprawnione organy przeznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co wpływa na zakres stosowania instytucji ustawowego prawa pierwokupu.

Historycznoprawna perspektywa ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami potwierdziła znaczny wpływ sytuacji gospodarczej, politycznej i społecznej kraju na kształt modelu ochrony interesów Skarbu Państwa. Podkreślenia wymaga, iż w polskim porządku prawnym nie występuje jednolity paradygmat tej ochrony,

co powoduje, że model ochrony jest uwarunkowany zmieniającym się w czasie czynnikami pozaprawnymi. Z przeprowadzonych badań wynika, że w historycznym ujęciu w okresie od dwudziestolecia międzywojennego do chwili obecnej funkcjonowały dwa modele ochrony interesów Skarbu Państwa. Pierwszy z nich funkcjonował w okresie dwudziestolecia międzywojennego i charakteryzował się przyjęciem koncepcji interesu Skarbu Państwa rozumianego w głównej mierze jako bezpieczeństwo państwa w znaczeniu obronności, przy jednoczesnym stosowaniu w najszerszym zakresie administracyjnoprawnych narzędzi w postaci instytucji zezwolenia na nabycie nieruchomości. Drugi model funkcjonował w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i charakteryzował się przyjęciem koncepcji interesu Skarbu Państwa w znaczeniu ekonomicznym, co przekładało się na oparcie tej ochrony głównie na instytucji ustawowego prawa pierwokupu.

Analiza prawnoporównawcza zawarta w rozdziale II pozwoliła na wysunięcie wniosku, iż polski model ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej wyróżnia się znacznym ograniczeniem obrotu nieruchomościami na tle regulacji prawnych wybranych krajów europejskich. Ma to swoje uwarunkowania historyczne, gdyż Polska jest państwem postkomunistycznym, czego konsekwencją jest większy udział państwa w obrocie prawnym, w tym w obrocie nieruchomościami. Instytucja ustawowego prawa pierwokupu znajduje szerokie zastosowanie w ustawodawstwach wybranych państw europejskich. W porządkach prawnych występujących w innych krajach zawarte są jednak rozwiązania nieznane polskiemu prawu. W pierwszej kolejności należy zaliczyć do nich obligatoryjność sformułowania celu nabycia nieruchomości w drodze wykonania ustawowego prawa pierwokupu. Powyższe rozwiązanie jest charakterystyczne dla prawodawstwa niemieckiego oraz francuskiego. W polskim prawie obowiązek podania celu nabycia występuje jedynie w przypadku, gdy Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nabywa nieruchomość w drodze wyłączenia jako administracyjnoprawnego narzędzia. Kolejnym przykładem rozwiązań prawnych potwierdzających tezę o szerszym ograniczeniu obrotu nieruchomościami w Polsce na tle wybranych państw europejskich jest możliwość skorzystania z prawa pierwokupu wyłącznie na wybranym obszarze wyznaczonym przez uprawniony organ, co charakteryzuje prawo francuskie. W związku z tym ochrona interesów państwa w obrocie nieruchomościami jest dostosowana do warunków lokalnych i jest stosowana wyłącznie w niezbędnych sytuacjach.

Jednym z aspektów modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej jest reprezentacja Skarbu Państwa przez poszczególne podmioty, w tym sposób ich wewnętrznej organizacji. Ustawodawca nie uregulował jednolicie zasad działania za Skarb Państwa w obrocie prawnym, co powoduje odmienne kształtowanie się sposobu i trybu składania oświadczeń woli za Skarb Państwa. Reprezentacja Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jest rozproszona i opiera się na funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych oraz organów administracji publicznej. Podjęta w rozdziale V analiza doprowadziła do wniosku, że reprezentacja Skarbu Państwa w oparciu o konstrukcję państwowej osoby prawnej zapewnia najszerszą ochronę interesów Skarbu Państwa. Wynika to między innymi z profesjonalnego charakteru państwowej osoby prawnej oraz dużej samodzielności podmiotowej przejawiającej się brakiem konieczności uzyskania zgody innych podmiotów na nabycie nieruchomości, możliwością uzyskiwania przez nie dochodów z prowadzonej przez siebie działalności oraz dopuszczalnością zaciągania przez nie kredytów lub pożyczek. Wspomniana profesjonalność państwowej osoby prawnej cechuje się tym, iż ich główną rolą jest wykonywanie określonych zadań państwa. Wyrazem tego jest między innymi powołanie państwowej osoby prawnej jaką jest KZN, którego zadaniem jest prowadzenie polityki państwa w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Zróznicowana forma prawna podmiotów upoważnionych do działania za Skarb Państwa w obrocie nieruchomościami implikuje istotne problemy natury praktycznej. Po pierwsze zasady finansowania podmiotów, z uwagi na ich formę prawną, są uregulowane odmiennie. Z tego względu KOWR nie wykonuje w pełni swoich ustawowych zadań, gdyż jako państwowa osoba prawna będąca jednocześnie agencją wykonawczą jest zobligowana do przekazywania do budżetu państwa wypracowanej przez siebie nadwyżki finansowej. Uszczuplenie majątku KOWR wpływa na zakres wykonywania ustawowego prawa pierwokupu lub składania oświadczeń o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. W przypadku państwowych osób prawnych niebędących agencjami wykonawczymi powyższy obowiązek nie występuje. Niezależnie od przyjętego sposobu reprezentacji Skarbu Państwa dokonana analiza uwypukliła wspólny problem dla wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za ochronę interesów Skarbu Państwa jakim jest niedostateczne dofinansowanie tych podmiotów. W celu

zapewnienia możliwości realizacji ustawowych zadań zasadne jest dokonanie zmian ustawodawczych, wskazanych w rozdziale IV niniejszej rozprawy.

Po wtóre, polskie prawo zawiera zróżnicowane regulacje w zakresie wykonania ustawowego prawa pierwokupu. Wywołuje to problemy w procesie stosowania prawa, gdyż występuje dekompozycja przepisów prawnych regulujących tę tematykę. Oznacza to, iż przepisy regulujące zasady wykonania ustawowego prawa pierwokupu nie zostały uregulowane jednolicie w jednym akcie prawnym o charakterze generalnym. Obecnie takie zróżnicowane regulacje ujęte są w poszczególnych aktach prawnych wprowadzających ustawowe prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa, co nie sprzyja zachowaniu spójności prawa. W rezultacie termin na zawiadomienie uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu będzie zróżnicowany. Nie w każdym przypadku będzie istnieć możliwość modyfikacji ceny sprzedaży, gdy obiega ona od wartości rynkowej. Osoba zobligowana do zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie będzie inna lub zakres wyłączenia ochrony interesów Skarbu Państwa różni się w zależności od tytułu prawnego będącego źródłem ograniczeń w obrocie.

Kolejna płaszczyzna badawcza odnosiła się do przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa. Jak wynika z rozważań dokonanych w rozdziale IV, ustawodawca objął szczególną ochroną obrót nieruchomościami rolnymi, co wynika z historycznych uwarunkowań oraz ich ogromnego znaczenia dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Z tego względu wprowadzono liczne obostrzenia dotyczące nabywców nieruchomości rolnych. Za szczególnym traktowaniem nieruchomości rolnych przemawia również bardzo szeroki katalog instytucji ograniczających obrót nieruchomościami rolnymi w postaci: zgody na nabycie nieruchomości, ustawowego prawa pierwokupu oraz oświadczenia o nabyciu prawa nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej.

Ustawodawca dostrzega znaczenie nieruchomości, w skład których wchodzi strategiczne zasoby naturalne kraju, do których zalicza się między innymi wody podziemne, wody polskich obszarów morskich wraz z pasem nadbrzeżnym, lasy państwowe oraz zasoby przyrodnicze parków narodowych. Ich szczególna ochrona przejawia się w tym, że powyższe nieruchomości są wyłączone z obrotu prawnego jako najdalej idący środek ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. W rezultacie ustawodawca wprowadził ograniczenia w obrocie nieruchomościami położonymi w granicach parku narodowego; nieruchomościami stanowiącymi lasy lub przeznaczone do zalesienia albo objęte uproszczonym planem urządzenia lasu oraz

nieruchomościami obejmującymi grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi. Wprowadzenie ograniczeń w obrocie powyższymi nieruchomościami jest wyrazem czynnego prowadzenia przez Skarb Państwa polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne jako wartości stojącej za wprowadzeniem wspomnianych ograniczeń. Powyższe urzeczywistnia obowiązek władz publicznych wynikający z art. 74 Konstytucji RP w postaci ochrony środowiska, ujmowanego w szeroki sposób. Ustawodawca realizuje ten obowiązek nie tylko poprzez ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, ale również poprzez możliwość nabycia takich nieruchomości przez Skarb Państwa. To pokazuje, że ustawodawca wychodzi z założenia, iż bezpieczeństwo ekologiczne jest możliwe do osiągnięcia w większym stopniu przez nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa.

Ustalono również, że ustawodawca wprowadził ograniczenia w obrocie w postaci ustawowego prawa pierwokupu oraz ustawowego prawa odkupu na rzecz Krajowego Zasobu Nieruchomości w celu realizacji konstytucyjnego obowiązku prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W tym przypadku państwo próbuje realizować ten obowiązek przez organizowanie budownictwa mieszkaniowego, czego dowodem jest „Narodowy Program Mieszkaniowy”. Program ten wyznacza kierunek dotychczasowej polityki państwa w zakresie rozwoju budownictwa mieszkalnego.

Dokonana analiza przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa potwierdza tezę, iż ochrona ta nie ma charakteru bezwzględny. Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami ulega ograniczeniu w głównej mierze w obrocie między osobami bliskimi, co akcentuje znaczenie stosunków rodzinnym jako wartości zasługującej w pierwszej kolejności na uwzględnienie. Wspomniane stosunki rodzinne są wartością co do zasady wyłączającą ochronę interesów Skarbu Państwa. Ustawodawca dostrzega okoliczność, iż w pewnych sytuacjach ograniczenie obrotu nieruchomościami byłoby zbyt daleko idące, dlatego wprowadza w poszczególnych aktach prawnych przesłanki (podmiotowe i przedmiotowe) wyłączenia tej ochrony.

Reasumując, dokonana w ramach niniejszej rozprawy analiza umożliwiła identyfikację elementów konstytuujących obecny model ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej, które zostały zestawione poniżej:

- 1) interes Skarbu Państwa w obecnym modelu ochrony jest rozumiany w głównej mierze w znaczeniu ekonomicznym;

- 2) wprowadzone ograniczenia w obrocie nieruchomościami mają na celu ochronę środowiska, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju oraz zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli;
- 3) nie obowiązują jednolite zasady działania za Skarb Państwa i jego reprezentacja w obrocie nieruchomościami jest rozproszona;
- 4) ustawodawca wprowadza w najszerszym zakresie ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi oraz nieruchomościami, w skład których wchodzi zasoby naturalne;
- 5) ustawodawca wprowadził możliwość realizacji interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami przede wszystkim poprzez instytucję ustawowego prawa pierwokupu, zgody na nabycie nieruchomości rolnej oraz zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców.

Przeprowadzona analiza potwierdziła tezę, że aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami w nadmierny sposób ingerują w obrót nieruchomościami i naruszają cywilnoprawną zasadę równości podmiotów wobec prawa.

Po pierwsze należy wskazać, iż organy władzy publicznej mają możliwość uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania, co wywiera wpływ na zakres przedmiotowej ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Narusza to zasadę równości podmiotów stosunkach cywilnoprawnych, bowiem państwo posiada narzędzie, za pomocą którego może wpływać na zakres ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami, co istotnie uprzywilejowuje Skarb Państwa. W zależności od postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Skarbowi Państwa może przysługiwać ustawowe prawo pierwokupu, jeżeli nieruchomość jest przeznaczona do zalesienia zgodnie z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zob. art. 37a ust. 1 pkt 2) u.o.l.). Możliwe jest również wyłączenie stosowania tej instytucji, jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje możliwość wykorzystania danej nieruchomości w całości na cele inne niż rolne (zob. art. 2 pkt 1) u.k.u.r.).

Tezę o nadmiernej ingerencji w obrót nieruchomościami potwierdza także brak obowiązku oznaczenia celu nabycia nieruchomości w drodze wykonania ustawowego prawa pierwokupu. Powyższe rozwiązanie wzmacnia ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami, ponieważ nie obliuguje to podmiotów działających w obrocie prawnym za Skarb Państwa do wykorzystania nieruchomości do określonych celów.

Wynikiem tego jest pogląd o charakterze instytucji ustawowego prawa pierwokupu jako narzędzia służącego w głównej mierze do powiększania zasobu nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa, a nie realizowaniu określonych zadań ujętych w poszczególnych aktach prawnych wprowadzających ograniczenia w obrocie.

Po trzecie w polskim porządku prawnym nie oznaczono precyzyjnie przesłanek wydania bądź odmowy wydania przez Ministra Spraw Wewnętrznych lub Dyrektora KOWR zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców lub zgody na nabycie nieruchomości rolnej. Umożliwia to większą swobodę uprawnionego organu podczas wydawania decyzji. Wynika to ze stosowania klauzul generalnych jako warunków wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości (zob. art. 1a pkt 1) u.n.n.c.), co powoduje, że możliwe jest stosowanie luzów interpretacyjnych przez organy wydające decyzję. Przepisy prawne zawierają nieprecyzyjnie oznaczone przesłanki wydania zgody na nabycie nieruchomości, chociażby przesłanka nadmiernej koncentracji gruntów rolnych jako warunek odmowny wydania takowej zgody. Tak ujęte regulacje prawne powodują, że w obecnym modelu ochrony interesów Skarbu Państwa istnieje możliwość nadużywania dominującej pozycji przez Skarb Państwa poprzez możliwość wydawania władczych rozstrzygnięć wpływających na obrót nieruchomościami w oparciu o swobodną ocenę przesłanek wydania decyzji. W związku z tym zasada równości podmiotów w obrocie cywilnoprawnym zostaje naruszona.

Potwierdzeniem tezy o nadmiernej ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jest także możliwość wykonania przez Skarb Państwa prawa pierwokupu w stosunku do całej nieruchomości w przypadku, gdy tylko jej część spełnia ustawowe warunki do stosowania tej instytucji. Rozwiązanie to w nieuzasadniony sposób uprzywilejowuje Skarb Państwa w obrocie nieruchomościami. W ten sposób Skarb Państwa ma możliwość nabycia nieruchomości w szerszym zakresie niż wynika to z literalnego brzmienia przepisów regulujących instytucję ustawowego prawa pierwokupu. Powyższe rozwiązanie wymusza pośrednio na Skarbie Państwa nabywanie części nieruchomości, które nie są niezbędne dla realizacji ustawowych zadań, na przykład dla zapewnienia ochrony środowiska lub zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Tezę o nadmiernej ingerencji w obrót nieruchomościami potwierdza także nieprecyzyjne oznaczenie przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa, co zagraża bezpieczeństwu obrotu nieruchomościami. Dotyczy to w szczególności wątpliwości występujących na tle definicji lasu zawartej w art. 3 u.l., bowiem w zależności od przyjętej koncepcji definicji lasu, zakres stosowania instytucji ograniczających obrót

nieruchomościami będzie odmienny. Wskazane zagadnienie jest niezwykle istotne, gdyż sankcją za dokonanie czynności prawnej bez zawiadomienia uprawnionego o przysługującym mu prawie pierwokupu lub bez uzyskania wymaganego prawem zezwolenia jest bezwzględna nieważność czynności prawnej.

Przeprowadzone w niniejszej rozprawie badania oraz zidentyfikowane problemy w funkcjonowaniu modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami stanowiły asumpt do poniższego zestawienia wniosków *de lege ferenda*. Uwzględniając wyrażane nadal w doktrynie i judykaturze wątpliwości dotyczące ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami w niestanowiących własności publicznej, należy postulować zmiany prawne mające charakter wielopłaszczyznowy.

W pierwszej kolejności warto rozważyć zmiany kodeksu cywilnego. Wspomniane zmiany polegałyby na dodaniu do k.c. przepisów dotyczących instytucji ustawowego prawa pierwokupu, które jako *lex generalis* miałyby zastosowanie do wszystkich ustaw szczególnych wprowadzających prawo pierwokupu na rzecz Skarbu Państwa. Obecnie instytucja ustawowego prawa pierwokupu nie została uregulowana w jednolity sposób, co powoduje, że ustawy szczególne zawierają odmienne regulacje w zakresie wykonania prawa pierwokupu. Dokonanie stosownych zmian umożliwi ujęcie instytucji ustawowego prawa pierwokupu w sposób modelowy, co ma fundamentalne znaczenie dla ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Wynika to z zastosowania ustawowego prawa pierwokupu jako głównego narzędzia służącego ochronie interesów Skarbu Państwa.

Nowelizacja obejmowałaby dodanie do k.c. przepisów o poniższej treści:

1) Art. 600<sup>1</sup> otrzymuje następujące brzmienie:

„1. Jeżeli cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, wykonujący ustawowe prawo pierwokupu może, w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości.

2. Uprawniony z tytułu ustawowego prawa pierwokupu może dokonać zapłaty niespornej części ceny nieruchomości przed wystąpieniem do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości.

3. Sąd ustala cenę odpowiadającą wartości rynkowej nieruchomości przy zastosowaniu sposobów określenia wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami.”;

2) Art. 600<sup>2</sup> otrzymuje następujące brzmienie:



„1. Uprawniony z tytułu ustawowego prawa pierwokupu wykonuje prawo pierwokupu przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza sporządzającego umowę sprzedaży. W przypadku, gdyby złożenie oświadczenia u tego notariusza było niemożliwe lub napotykało poważne trudności, może być ono złożone u innego notariusza.

2. Z chwilą złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 1, nieruchomości staje się własnością Skarbu Państwa.”;

Dokonanie nowelizacji o treści wyżej zaproponowanej umożliwi zastosowanie narzędzia służącego „modyfikacji ceny sprzedaży”, gdy odbiega ona od jej wartości rynkowej, co pozwoli na realizację celów ustaw szczególnych regulujących instytucję ustawowego prawa pierwokupu. Brak modelowych rozwiązań daje możliwość spekulacji na rynku nieruchomości, przez co interesy Skarbu Państwa w niektórych obszarach mogą nie być zabezpieczone w należyty sposób. Obecnie powyższy mechanizm jest uregulowany wyłącznie w wybranych ustawach, między innymi w u.k.u.r., u.l. u.p. Wprowadzenie generalnej zasady rzeczowego skutku złożonego oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu upoważni notariusza do złożenia wniosku o wpis w księdze wieczystej Skarbu Państwa jako właściciela nieruchomości. Obecnie regulacje takie zawarte są jedynie w u.k.u.r (zob. art. 3 ust. 10 i 11), co nie zapewnia ochrony interesów Skarbu Państwa w modelowy sposób.

Zasadne jest także wprowadzenie zmian w zakresie przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Jak zostało wskazane w rozdziale IV niniejszej rozprawy, występują obecnie wątpliwości w zakresie definicji lasu oraz nieruchomości rolnej. Wykładnia powyższych pojęć wpływa na zakres stosowania instytucji ograniczających obrót nieruchomościami. Proponowane w tym zakresie zmiany legislacyjne obejmują zmianę u.l. oraz u.k.u.r. i mogłyby zawierać następującą treść:

I. Proponuje się następujące brzmienie art. 3 u.l. otrzymuje następujące brzmienie:

„Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

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

1a) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawiony roślinności, o której mowa w pkt 1:

a) przeznaczony do produkcji leśnej lub

b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo

c) wpisany do rejestru zabytków;

2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”<sup>576</sup>,

II. Art. 2 pkt 1) u.k.u.r. otrzymuje następujące brzmienie:

„Ilekcioć w ustawie jest mowa o „nieruchomości rolnej” – należy przez to rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu Cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego w całości na cele inne niż rolne”.

Nowelizacje powyższych ustaw rozwiązałyby występujące w doktrynie i judykaturze wątpliwości co do wykładni pojęcia nieruchomości rolnej oraz lasu. Przytoczone powyższe zmiany u.l. oraz u.k.u.r. będą służyć zapewnieniu stabilności i bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami.

W rozdziale V niniejszej dysertacji został zasygnalizowany problem w zakresie finansowania podmiotów odpowiedzialnych za ochronę interesów Skarbu Państwa. W szczególności dotyczy to zasad finansowania agencji wykonawczych odpowiedzialnych za wykonywania zadań państwa. Do agencji wykonawczej należy zaliczyć KOWR jako podmiot odpowiedzialny za prowadzenie polityki rolnej państwa. *De lege lata* agencja wykonawcza jest zobligowana do przekazywania nadwyżki finansowej do budżetu państwa, zaś w wyjątkowych sytuacjach możliwe jest odstępianie od tego obowiązku. W celu zapewnienia ochrony interesów Skarbu Państwa należy zmienić zasady przekazywania przez agencje wykonawcze nadwyżki środków finansowych do budżetu państwa. Proponowana treść nowelizacji mogłaby być następująca:

1) Art. 22 ust. 1 u.f.p. otrzymuje brzmienie:

„W szczególnie uzasadnionych przypadkach wynikających z konieczności realizacji interesu publicznego, agencja wykonawcza jest obowiązana do wpłacenia do budżetu państwa, na rachunek bieżący dochodów państwowej jednostki budżetowej obsługującej ministra sprawującego nadzór nad tą agencją,

---

<sup>576</sup> Tak J. Bujny, T. Mądry, *Problemy...op.cit.*, s. 90. Zaproponowana przez autorów zmiana redakcyjna przepisu art. 3 u.l. powinna zostać w pełni zaaprobowana.

nadwyżkę środków finansowych ustaloną na koniec roku, pozostającą po uregulowanie zobowiązań podatkowych.”;

2) Art. 22 ust. 3 u.f.p. otrzymuje następujące brzmienie:

„Decyzję o konieczności przekazania nadwyżki finansowej do budżetu państwa, o której mowa w ust. 1 podejmuje Rada Ministrów, na wniosek ministra sprawującego nadzór nad agencją wykonawczą.”.

Tak ujęta zmiana przepisu art. 22 u.f.p. pozwoli zachować KOWR wypracowaną nadwyżkę finansową, którą można następnie przeznaczyć na zwiększone inwestycje w obszarze rolnictwa oraz poprzez czynną realizację interesów Skarbu Państwa w postaci wykonywania prawa pierwokupu lub złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej.

*De lege lata* ustawodawca nie obliguje odpowiednich podmiotów do wydania zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców oraz zgody na nabycie nieruchomości rolnej w określonym terminie. W celu wyeliminowania zapobieżenia nadużywania dominującej pozycji w obrocie prawnym przez państwo, należy dokonać nowelizacji przepisów u.k.u.r. oraz u.n.n.c. Proponowana zmiana mogłaby zawierać dodanie do u.n.n.c. oraz u.k.u.r. przepisów o poniższej treści:

1) Art. 2a ust. 4i u.k.u.r. otrzymuje następujące brzmienie:

„Wydanie zgody, o której mowa w ust. 4 powinno nastąpić w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej wydanie. Niewydanie zgody w powyższym terminie uznaje się za jej wydanie.”;

2) Art. 1 ust. 1c u.n.n.c. otrzymuje następujące brzmienie:

„Wydanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 powinno nastąpić w terminie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku o jego wydanie. Niewydanie zezwolenia w powyższym terminie uznaje się za jego wydanie.”.

Powyższe zmiany ustawodawcze wprowadzają maksymalny termin wydania zgody na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców oraz nieruchomości rolnych. Upływ terminu skutkowałby uznaniem, iż nastąpiło ich wydanie. Tak ujęte przepisy u.k.u.r. oraz u.n.n.c. obligowałyby odpowiednie organy do wydania decyzji administracyjnej w określonym terminie, co ma na celu zapobieżenie zbędnemu przedłużaniu postępowania w przedmiocie wydania lub odmowy wydania zgody lub zezwolenia.

## Bibliografia

- 1) Agopszowicz A., *Własność wód (Jej istota i charakter prawny)*, ZNUJ 1974, z. 1;
- 2) Alwasiak S., Lewandowska-Kalina M., Kalina L. i in., *Interes publiczny a interesy grupowe w polskim ustawodawstwie*, „*Ekonomista*” 2014, nr 3;
- 3) Antoszewski A., *Normatywne i empiryczne teorie demokracji*, Pol. 2015, nr 4;
- 4) Babczuk A., Kachniarz M., *Polskie parki narodowe – ujęcie instytucjonalne*, „*Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*” 2015, nr 40;
- 5) Babiński L., *Prawo cudzoziemców w Polsce (Teksty z Komentarzem)*, Warszawa 1925;
- 6) Balwicka-Szczyrba M., *Nabycie w drodze zasiedzenia nieruchomości leśnej stanowiącej własność Skarbu Państwa. Glosa do postanowienia SN z dnia 10 maja 2019 r., I CSK 207/18*, OSP 2020, nr 4;
- 7) Balwicka-Szczyrba M., *O nabywaniu własności nieruchomości rolnych w drodze zasiedzenia*, GSP 2018, t. 39;
- 8) Balwicka-Szczyrba M., Sylwestrzak A. red., *Kodeks Cywilny. Komentarz*, Warszawa 2022;
- 9) Bałaban A., *Instytucje prawa rolnego stosowane w indywidualnej gospodarce rolnej*, „*Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji. Prace z zakresu administracji i zarządzania*” 1985, nr 8-9;
- 10) Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012;
- 11) Banaszak B., *Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Prz.Sejm. 1997, nr 5;
- 12) Banaszak B., Preisner A. red., *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002;
- 13) Banaszekiewicz B., *Glosa do uchwały SN z 15 grudnia 1978 r., III CZP 51/78*, PiP 1980 nr 2;
- 14) Barabé-Bouchard V., Hérial M., *Droit rural*, Paris 2010;
- 15) Barankiewicz T., *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2013;
- 16) Bartczak A. i in., *Antropogeniczne i naturalne przemiany środowiska geograficznego województwa kujawsko-pomorskiego - wybrane przykłady*, Warszawa 2010;

- 17) Bartkowska B., Nawrocki T., *Agencja Nieruchomości Rolnych jako powiernik Skarbu Państwa*, Stud. Iur. Agr. 2011, nr 9;
- 18) Battis U., Krautzberger M., Löhr R.P., *Baugesetzbuch. Kommentar*, München 2022;
- 19) Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004;
- 20) Bednarek M., *Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym*, KPN 2017, nr 4;
- 21) Berendes K., *Wasserhaushaltsgesetz. Kurzkomentar*, Berlin 2018;
- 22) Bieluk J., Leśkiewicz K., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2017;
- 23) Bieluk J., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019;
- 24) Bieniek G., Pietrzykowski H., *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013;
- 25) Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013;
- 26) Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2011;
- 27) Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004;
- 28) Bieranowski A., Dobkowski J., Zięty J.J. red. nauk., *Prawne uwarunkowania obrotu gruntami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2022;
- 29) Bieranowski A., *Konstrukcja prawna Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa a stosunek powiernictwa*, Rej. 1998, nr 7-8;
- 30) Biernacki P., Mikołajczuk G., *Prawo pierwokupu oraz prawo nabycia przysługujące Skarbowi Państwa na podstawie ustawy o lasach*, Rej. 2016, nr 10;
- 31) Bieś-Srokosz P., *Agencje rządowe jako szczególne podmioty administracji publicznej*, Warszawa 2020;
- 32) Blajer P., *Sąsiedzkie prawo pierwokupu a struktura gruntowa polskich gospodarstw rolnych – panaceum czy pandemonium?*, PPR 2015;
- 33) Blajer P.A., Gonet W., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020;
- 34) Błachuta F., Bryl W., Buczkowski S. i in., *Kodeks cywilny. Komentarz tom 2*, Warszawa 1972;
- 35) Błachuta F., Bryl W., Buczkowski S. i in., *Kodeks cywilny. Komentarz tom 1*, Warszawa 1972;

- 36) Bochenek A., *Zakres wyłączenia stosowania ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości przysługującego gminie w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych*, St. Praw. 2014, nr 1;
- 37) Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2021;
- 38) Bosek L. red., *Prawo i państwo. Księga jubileuszowa 200-lecia Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2017;
- 39) Bosek L., Safjan M. red., *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016;
- 40) Bosse-Platière H., Collard F., Traveley B., *Code rural et de la pêche maritime*, Paris 2022;
- 41) Brandt S., Haspel J., Ziesemer J. Hrsg., *DENKMAL OHNE GRENZEN. Deutschsprachige Texte – vom Europäischen Denkmalschutzjahr 1975 zum Europäischen Kulturerbejahr 2018*, Berlin 2020;
- 42) Bremer T., *Die rechtliche Gestaltung des Agrarstrukturwandels*, Baden-Baden 2018,
- 43) Breyer S., *Wykup nieruchomości rolnych w ujęciu cywilistycznym*, PiP 1968, nr 7-8;
- 44) Bruder Müller G., Ellenberger J., Götz I., *Bürgerliches Gesetzbuch*, München 2020;
- 45) Budzinowski R., *Ustrojowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, PPR 2007, nr 1;
- 46) Bujny J., Mądry T., *Problemy związane z definicją lasu w polskim systemie prawnym*, SPP 2017, nr 3;
- 47) Całkiewicz D., *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, SP 2013, nr 13;
- 48) Całus A., *Problematyka prawna Skarbu Państwa*, Prz. Leg. 1995, nr 6;
- 49) Cepil M., Figlus T., *Procesy parcelacji gruntów folwarcznych i likwidacji serwitutów w okresie międzywojennym na przykładzie wsi Boczki i Rzepiszew*, BSz 2019, t. 19;
- 50) Chmielewski J., *Pojęcie lasu w ustawie o lasach – próba konceptualizacji*, PPP 2019, nr 3;
- 51) Chmielewski J., *Prawo leśne w praktyce*, Warszawa 2020;
- 52) Chrostowski P., *Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – rys historyczny oraz rozumienie „więzi z Rzeczpospolitą Polską” w orzecznictwie i*

- doktrynie, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM”, 2012, nr 2;
- 53) Ciepła H., *Użytkowanie wieczyste. Skutki prawne wygaśnięcia. Przekształcenie w prawo własności i jego wpis do księgi wieczystej. Praktyka i orzecznictwo*, Warszawa 2019;
- 54) Cimek H., *Walka ludowców o kształt reformy rolnej w Sejmie Ustawodawczym w 1919 r.*, PoliS 2006, nr 3;
- 55) Ciołek Ł., Pyrzanowska D. A., *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w parkach narodowych*, ZNUPH 2013, nr 99;
- 56) Comporti M., *Riflessioni sulla rinunzia alla prelazione agraria*, “Il foro Italiano” 1998, vol. 121;
- 57) Costato L., Rook Basile E., Germanò A. red., *Trattato di diritto agrario, vol. 1*, Torino 2011;
- 58) Couturier I., Dejean E., *Code rural et de la pêche maritime - Code forestier 2022, annoté et commenté*, Paris 2022;
- 59) Cybichowski Z., *Prawo międzynarodowe publiczne i prywatne*, Warszawa 1928;
- 60) Czachórski W., *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa 1968;
- 61) Czajkowska B., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w świetle Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, EM 2010, nr 3, s. 9-10.
- 62) Czapska-Górniewicz M., *Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane*, Rej. 1994, nr 7-8;
- 63) Czarnecki R., *Ocena sądowa uchwały prezydium rady narodowej w sprawie pierwokupu*, Pal. 1969, nr 8;
- 64) Czarnecki R., *Prawo pierwokupu według ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach*, Stud. Praw. 1969, z. 23;
- 65) Czarnecki R., *Prawo pierwokupu z uwzględnieniem przepisów szczególnych*, NP 1970, nr 6;
- 66) Czech E. K., *Kwestia istnienia jednoznaczności i spójności terminologicznej norm, w oparciu o które chronione są lasy – studium wybranych ustaw*, BSP 2015, z. 18;
- 67) Czech T., *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020;
- 68) Czechowski P. red. nauk., *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2018;
- 69) Czechowski P. red. nauk., *Prawo rolne*, Warszawa 2019;

- 70) Czechowski P., *Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja?*, PPR 2008, nr 2;
- 71) Czechowski P., Niewiadomski A., *Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych*, Stud. Iur. Agr. 2011, nr 9;
- 72) Czerwińska-Koral K., *Nowe funkcje Agencji Nieruchomości Rolnych w świetle ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, RAiP 2015, t. 1;
- 73) Czerwińska-Koral K., *Zasady obrotu nieruchomościami rolnymi w postępowaniach sądowych po 29.04.2016 r. – wybrane zagadnienia praktyki sądowej. Część I*, PS 2018, nr 9;
- 74) Czubik P., *Pierwokup gruntów pod wodami stojącymi – refleksja na kanwie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne*, NPN 2017, nr 3;
- 75) Danecka D., Radecki W., *Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2021;
- 76) Danecka D., Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2021;
- 77) Darłak T., *Prawo odkupu nieruchomości*, Nier. 2010, Nr 7;
- 78) Daul J., *Über das öffentliche Interesse am Bergbau und dessen Einbindung im MinroG*, “Berg und Hüttenmännische Monatshefte” 2018, vol. 163 (10);
- 79) Dąbrowski Z., *Przepisy ograniczające obrót nieruchomościami*, PN 1947, nr. 11;
- 80) Dąbmska I., *O narzędziach i przedmiotach poznania: z teorii instrumentalnego poznania. O filozofia lingwistycznej*, Warszawa 1967;
- 81) Dbałowski W., Przeworski J., *Ustawy o prawie międzynarodowym i międzydzielnicowym z dodaniem materiałów sejmowych, orzecznictwa sądowego i traktatów międzynarodowych o obrocie prawnym, wreszcie przepisów prawa i procesu karnego*, Warszawa 1928;
- 82) De Cristofaro G., De Giorgi M.V., Delle Monache S. red., *Studia in onore di Giorgio Cian*, Milano 2010;
- 83) Deszczka E., Wszolek J., *Zmiana przeznaczenia i wyłączenie gruntu z produkcji rolniczej – wybrane zagadnienia praktyczne*, Nier. 2016, nr 6;
- 84) Dietzel G. T. W., *Genehmigungsnotwendigkeiten und Ausübungsfristen beim Vorkaufsrecht nach §24 Bundesbaugesetz und §17 Städtebauförderungsgesetz*, “Juristische Rundschau” 1975, h. 1;
- 85) Dobkowski J. red. nauk., *Problemy współczesnego ustrojoznawstwa. Księga jubileuszowa Bronisława Jastrzębskiego*, Olsztyn 2007;



- 86) Doliwa A., *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, St. Praw. 2002, nr 3;
- 87) Doliwa A., *Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Rej. 2000, nr 2;
- 88) Doliwa A., *Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Stud. Iur. Agr. 2000, t. I;
- 89) Duda A. S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008;
- 90) Dukiet-Nagórska T. red., *Zasada proporcjonalności w prawie karnym*, Warszawa 2010;
- 91) Duniewska Z. red., *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014;
- 92) Duniewska Z., A. Krakąła A., Stahl M. red. nauk., *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, Warszawa 2018;
- 93) Dybowski T., Grzybowski S. M., Nowakowski Z. K., *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957;
- 94) Dylewska J., *Ograniczenie prawa własności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (w związku z zasadą proporcjonalności)*, PPIA 2001, nr 58;
- 95) Fatome E., *Droits de préemption*, "Droit et ville" 1993, nr 35;
- 96) Fill W., *Prawnofinansowy status Agencji Nieruchomości Rolnych*, St. Praw. 2017, z. 1;
- 97) Fisch H., Lewandowski L., Superson M., *Kodeks zobowiązań. Tekst z komentarzem i z przepisami wprowadzającymi*, Łódź 1934;
- 98) Fischer-Hüftle P., Schumacher J., *Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar*, Stuttgart 2011;
- 99) Fornalik A., *Prawo pierwokupu w ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości, ustawie o lasach i ustawie o ochronie przyrody*, Legalis/el;
- 100) Fortuński W., Kupis M., *Pojęcie nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego z uwzględnieniem wybranego orzecznictwa*, NPN 2019, nr 2;
- 101) Fortuński W., Kupis M., *Prawo pierwokupu w nowym prawie wodnym*, NPN 2016, nr 2;
- 102) Fortuński W., Kupis M., *Problematyka prawa pierwokupu i prawa nabycia lasu po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach*, NPN 2016, nr 3;
- 103) Fras M., Habdas M. red., *Kodeks cywilny: komentarz T. II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352)*, Warszawa 2018;

- 104) Frenzel M., *Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung*, Berlin 1978;
- 105) Gain M.O., *Le droit rural, l'exploitant agricole et les terres*, Paris 2017;
- 106) Gajl N., *Skarb Państwa*, Warszawa 1998;
- 107) Garbagnati L., *La prelazione nell'acquisto e nell'affitto dei fondi rustici: aspetti pratici*, "Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e Dell'Ambiente" 2016, nr 1,
- 108) Gdesz M., *Rewindykacja gruntów warszawskich. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2012;
- 109) Giesbert L., Reinhardt M. Hrsg., *Umweltrecht. Kommentar*, München 2018;
- 110) Glinkowska B., *Modelowanie w procesach usprawniania organizacji – uwagi teoretyczno-metodyczne*, Acta UL, FO 2010, nr 234;
- 111) Głowacka A., *Wybrane zagadnienia dotyczące problematyki czynności prawnych dokonywanych przez osoby prawne Kościoła katolickiego*, FIW 2014, nr 2;
- 112) Gniewek E. red., *Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego. T. 3*, Warszawa 2020;
- 113) Gonet W., *Pełnomocnictwo, prokura, reprezentacja stron umów w obrocie nieruchomościami*, Warszawa 2019;
- 114) Gonet W., *Prawo pierwokupu nieruchomości*, Warszawa 2017;
- 115) Gonet W., *Problematyka prawa pierwokupu gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi, przysługującego Skarbowi Państwa*, GSP 2021, nr 3;
- 116) Górecki J., *Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi*, PiP 2003, nr 10;
- 117) Górecki J., *Prawo pierwokupu w czasie obowiązywania kodeksu zobowiązań*, RAIp 2000, rok 1;
- 118) Górski A. red., *Zasiedzenie nieruchomości w praktyce*, Warszawa 2022;
- 119) Górski M. red. nauk., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018;
- 120) Grimonprez B., *Le droit de préemption de la SAFER*, Paris 2016;
- 121) Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, LEX/el. 2020;
- 122) Habdas M., *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012;
- 123) Habuda A. red., *Polskie prawo leśne*, Warszawa 2016;

- 124) Haładyj A., Trzewik J., *Komentarz do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, Lublin 2020;
- 125) Haładyj A., Trzewik J., *Pojęcie strategicznych zasobów naturalnych – uwagi krytyczne*, PPOŚ 2014, nr 1;
- 126) Hartwich F., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Warszawa 2004;
- 127) Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. red., *Publiczne prawo gospodarcze. System prawa administracyjnego. T. 8A*, Warszawa 2013;
- 128) Hostiou R., Struillou J.F., *Expropriation et préemption*, Paris 2020;
- 129) Humięcki W., Iwaszkiewicz P., Zagórski T., *Prawo odkupu nieruchomości*, Nier. 2008, Nr 5;
- 130) Iserzon E., *Ważność oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości wbrew zakazowi zawartemu w wytycznych Rady Ministrów*, Pal. 1965, nr 9;
- 131) Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2013;
- 132) Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002;
- 133) Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012;
- 134) Jakubek M., *Państwowe osoby prawne (na tle zmian ustawowych po 1980 roku)*, RPEiS 1988, z. 2;
- 135) Jasińska K., *Czynności administracyjnoprawne związane z wykonaniem prawa pierwokupu (wykupu) nieruchomości na rzecz Państwa*, Pal. 1971, nr 12;
- 136) Jastrzębowski R., *Reforma rolna po drugiej wojnie światowej. Ustawodawstwo państwa polskiego*, CPH 2018, Tom LXX, z. 1;
- 137) Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami: komentarz*, Warszawa 2020;
- 138) Jelonek-Jarco B., *Przesłanki i zakres prawa nabycia nieruchomości rolnej przez Agencję Nieruchomości Rolnych*, Rej. 2017, nr 7;
- 139) Jeronim C.M. Hrsg., *Baugesetzbuch mit Baunutzungsverordnung. Handkommentar*, Baden-Baden 2018;
- 140) Kamiński Ł., *Administracyjnoprawne ograniczenia prawa własności nieruchomości*, Łódź 2018;

- 141) Kamiński M., *Nieruchomości i woda cz. II – podstawy prawne i klasyfikacja wód*, Nier. 2022, nr 2;
- 142) Karpus K., Rakoczy B., Szalewska M. red., *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska*, Toruń 2014;
- 143) Kawecka-Pysz J., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców*, Kraków 2004;
- 144) Kaźmierczyk A., *Regulacje prawne umowy użyczenia w aspekcie historycznym z uwzględnieniem obowiązującego stanu prawnego*, ZNUEK 2009, nr 809;
- 145) Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, PiP 1990, nr 4;
- 146) Klat-Górska E., Klat-Wertelecka L., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, Lex./el;
- 147) Kłoda M. T., Sikorska-Lewandowska A., *Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2021;
- 148) Kłós A., *Umowa powiernictwa w prawie polskim*, PiS 2015, nr 1;
- 149) Kłusek M., *Nieruchomości ziemskie i ich właściciele w postępowaniach administracyjnych z lat 1944-1950 wywołanych realizacją dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej*, Kraków 2014;
- 150) Kłusek, M. *Definicja nieruchomości ziemskiej w aktach prawnych i orzecznictwie sądowym 20-lecia międzywojennego*, SZPAZ 2015, T. 8;
- 151) Kociubiński P., *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013;
- 152) Komierzyńska E., Zdyb M., *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, AUMCS 2016, nr 63;
- 153) Konrad C., Mühlbauer H., Müller-Walter M. H. i in., *Naturschutzrecht mit Artenschutz und Europarecht/Internationales Recht*, München 2013;
- 154) Korybski A., Kostyckij M. W., Leszczyński L. red. nauk., *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006;
- 155) Korycka-Zirk M., *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012;
- 156) Korzeniowski P. red., *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015;

- 157) Korzeniowski P., *Krajobraz i walory krajobrazowe jako przedmiot ochrony prawnej przyrody*, ZNSA 2015, nr 5;
- 158) Korzonek J., Rosenblüth I., *Kodeks zobowiązań. Komentarz*, Kraków 1936;
- 159) Kosek-Wojnar M., Maj-Waśniowska K., *Funkcjonowanie wybranych form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych w warunkach quasi-rynkowych – próba oceny*, ZNUEK 2018, nr 5;
- 160) Kosikowski C., *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006;
- 161) Kosikowski C., *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa*, PiP 1992, nr 12;
- 162) Kowalczyk K., Sroka J., *Interes publiczny to nie to samo co interes Skarbu Państwa*, BK 2012, nr 27;
- 163) Koza I., Osuch-Chacińska L., Pełda-Sypuła M., Rytelewski M., *Nowe prawo wodne*, Zielona Góra 2002;
- 164) Kozłowski K., *Zbywanie gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi Skarbu Państwa w praktyce notarialnej*, LEX/el. 2018;
- 165) Krajewski D., *Droit rural*, Issy-les-Moulineaux 2016;
- 166) Kremer E., Truskiewicz Z. red., *Rozprawy i studia. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi*, Kraków 2009,
- 167) Kremer E., *Wybrane zagadnienia z zakresu prawa rolnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, ZNSA 2010, Nr 5-6;
- 168) Kucharski K., *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020;
- 169) Kunicki A., *Zakres skuteczności prawa pierwokupu*, NP 1966, nr 12;
- 170) Kuniewicz Z., *Glosa do uchwały SN z dnia 14 marca 2006 r., III CZP 7/06*, OSP 2007, nr 10;
- 171) La Spina, A. *Prelazione ereditaria e retratto successorio tra funzione riaggregativa di assetti proprietary e disponibilità dei diritti*, "juscivile" 2020, nr 6;
- 172) Lang J., *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, Acta UWr 1997, t. XXXVIII;
- 173) Latacz M., *Krytyka struktury oraz zastosowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności*, PPK 2019, nr 1;
- 174) Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000;

- 175) Lichorowicz A., *O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym*, Rej. 1997, nr 6;
- 176) Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011;
- 177) Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010;
- 178) Lipski J., *O unieważnieniu umowy zawartej ze Skarbem Państwa*, Zesz. Praw. 2005, nr 3;
- 179) Lisowska A., *Cechy polityki ochrony środowiska na poziomie gminy*, ST 2017, nr 4;
- 180) Litwiniuk P. red. nauk., *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017;
- 181) Litwiniuk P., *O wybranych problemach dotyczących zakresu wyłączeń spod nowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce*, Stud. Iur. Lub. 2017, nr 1;
- 182) Longchamps de Berier R., *Zobowiązania*, Poznań 1948;
- 183) Ludkiewicz Z., *Podręcznik polityki agrarnej. Tom I*, Warszawa 1932;
- 184) Łapa M., *Problemy przebudowy strukturalnej rolnictwa polskiego w latach 1926-1930. Program agrarny Witolda Staniewicza*, Acta UL, FH 1999, nr 66;
- 185) Łebński T., *Ustawa o wykonywaniu reformy rolnej. Komentarz i orzecznictwo z ustawodawstwem dodatkowym*, Poznań 1937;
- 186) Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020;
- 187) Machnikowska A., *Nowe prawo własności – przekształcenia w stosunkach własnościowych w Polsce w latach 1944-1950*, „Zesz. Praw.” 2011, Tom 11, nr 2;
- 188) Machnikowska A., *Prawo własności w Polsce w latach 1944-1981. Studium historycznoprawne*, Gdańsk 2010;
- 189) Maj K., *O ustawowym prawie pierwokupu nieruchomości w ustawie prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 roku*, KPN 2017, nr 3;
- 190) Maj K., *Prawo pierwokupu i prawo nabycia za zapłatą równowartości pieniężnej w ustawie o lasach*, KPN 2016, nr 3;
- 191) Maj K., *Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości na rzecz Krajowego Zasobu Nieruchomości*, KPN 2018, nr 2;
- 192) Marciniuk K., *Pojęcie nieruchomości rolnej jako przedmiotu reglamentacji obrotu własnościowego*, Stud. Iur. Lub. 2017, nr 26;

- 193) Marszelewski M. Marszelewski W., *Problemy własności jezior w Polsce*, PPOŚ 2013, nr 3;
- 194) Martyniuk M., Snarski S. J., *Wybrane problemy w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego w latach 2011-2017*, ZP 2019, nr 4;
- 195) Mauro M., *Prelazione agraria e vicende societarie*, "AESTIMUM" 2017, nr 71;
- 196) Mazurek M., *Modele teoretyczne*, FiN 2015, t. 3;
- 197) Mączyński M., *Wybrane zagadnienia ustrojowe Skarbu Państwa*, Prz.Sejm. 2003, nr 6;
- 198) Melissari L., *Il presupposto oggettivo della prelazione agrarian: delimitazione del concetto di "fondo confinante"*, "Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e Dell'Ambiente" 2020, nr 3;
- 199) Mikos-Sitek A. red., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2020, Legalis/el;
- 200) Mikos-Sitek A. red., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2022, Legalis/el;
- 201) Mikosz R., *Własność kopalni i własność wód – kilka uwag o konstrukcji prawnej*, PPGiOŚ 2020, nr 1-2;
- 202) Misiąg W. red., *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2019;
- 203) Mizera S., *Nowelizacja prawa wywłaszczeniowego*, Pal. 1974, nr 2;
- 204) Mizera S., *O prawie pierwokupu nieruchomości na rzecz państwa według ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości*, Pal. 1985, nr 10;
- 205) Mizera S., *Prawo pierwokupu na rzecz państwa*, PiP 1966, nr 7-8;
- 206) Modzelewski W. red., *Ustawa z 30.10.2002 r. o podatku leśnym. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis/el;
- 207) Morawska E., *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003;
- 208) Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010;
- 209) Mróz-Szarmach D., *Interes prawny w zaskarżeniu orzeczenia w cywilnym postępowaniu rozpoznawczym*, Warszawa 2020;
- 210) Myczkowski L., *Jeszcze o prawie pierwokupu: (na marginesie orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 1964 r., I CR 417/64)*, Pal. 1966, nr 7;

- 211) Myczkowski L., *O wykupie nieruchomości miejskich przez Państwo: na marginesie polemiki*, Pal. 1971, nr 2;
- 212) Myczkowski L., *Prawo pierwokupu a ochrona obywateli: (artykuł dyskusyjny)*, Pal. 1965, nr 7-8;
- 213) Nawrocki T., Podgórski B., *Rola Agencji Nieruchomości Rolnych w powiększaniu i tworzeniu gospodarstw rolnych*, RNR, Seria G 2009, t. 96, z. 3;
- 214) Niczyporuk J. red., *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, Paryż 2011;
- 215) Niżnik-Mucha A., *Glosa do Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 lutego 2006 r. (sygn. Akt II SA/Gd 897/05)*, Prz.Sejm. 2008, nr 1;
- 216) Nowak M. J., *Interes publiczny w planowaniu przestrzennym*, Nier. 2019, nr 8;
- 217) Ofiarski Z. red., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020;
- 218) Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000;
- 219) Paliwoda J., *Uwagi o dwóch nowych ustawach rolnych z dnia 24 stycznia 1968*, PiP 1968, nr 4-5;
- 220) Panek M. A., *Pierwokup w nowym Prawie wodnym*, Nier. 2018, nr 5;
- 221) Pawlak W., *Obowiązek rolniczego wykorzystywania określonych gruntów rolnych w PRL*, RPEiS 1983, nr 2;
- 222) Piasecki K., *Skarb Państwa i jego reprezentacja w procesie cywilnym*, PUG 1980, nr 5;
- 223) Pietraszewski M., Tyrakowska M., *Status kościelnych osób prawnych jako przedsiębiorców*, Acta UWr 2011, t. LXXXIV;
- 224) Pietrzykowski K. red., *Kodeks Cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1-449<sup>10</sup>*, Warszawa 2020;
- 225) Pietrzykowski T. red., *W kręgu teorii prawa i zagadnień prawa europejskiego*, Sosnowiec 2007;
- 226) Popardowski P. red., *Prawo rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi. Komentarz*, Warszawa 2021;
- 227) Popowska B. red., *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, red. H. Olszewski, Poznań 1997;



- 228) Postel G., *Das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht*, "Natur und Recht" 2006, h. 6;
- 229) Powałowski A. red., *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, Warszawa 2011;
- 230) Prutis S., *Reformy agrarne w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku*, Stud. Iur. Agr. 2017, t. XV;
- 231) Prütting H., *Sachenrecht*, München 2020;
- 232) Przychodzki M., Słacińska K., *Brak zdolności upadłościowej osób prawa publicznego*, PPH 2006, nr 4;
- 233) Ptak J., *Definicja lasu w ustawie o lasach*, PPGiOŚ 2016, nr 1;
- 234) Radomska E., *Odpowiedzialność korzystającego z prawa pierwokupu za zobowiązania ciężące na nieruchomości*, Pal. 1981, nr 5;
- 235) Radomska E., *Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości*, Toruń 1979;
- 236) Radwański Z., Zieliński M., *Uwagi de lege ferenda o klauzulach generalnych w prawie prywatnym*, Prz. Leg. 2001, nr 2;
- 237) Rakoczy B. red., *Wybrane problemy prawa leśnego*, Warszawa 2011;
- 238) Rakoczy B., *Gospodarowanie nieruchomościami na obszarze parku narodowego*, PiP 2012, nr 9;
- 239) Rakoczy B., *Nabycie własności gruntu pokrytego wodami*, PPOŚ 2015, nr 1;
- 240) Rakoczy B., *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2018;
- 241) Rakoczy B., *Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2008;
- 242) Rakoczy B., *Własność wód w prawie polskim*, PPOŚ 2013, nr 1;
- 243) Ramus W., *Nowa regulacja prawna wywłaszczenia nieruchomości*, Pal. 1985, nr 12;
- 244) Roliński M., *Administracyjnoprawne aspekty ochrony wód śródlądowych. Zagadnienia podstawowe*, Stud. Iur. Lub. 2003, nr 1;
- 245) Rudnicki S., *O prawie wykupu*, PS 1999, nr 4;
- 246) Rudnicki S., *O własności wód*, NP 1982, nr 7-8;
- 247) Rutkowski B., *Instytucja Skarbu Państwa w Polsce w świetle nowych uregulowań prawnych*, PUG 1997, nr 4;
- 248) Safjan M. red., *System Prawa Prywatnego, t. 1., Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2012;

- 249) Schmidt R., *Sachenrecht II*, Hannover 2018;
- 250) Sobczak K., *Nowe prawo wywłaszczeniowe*, PiP 1958, nr 8-9;
- 251) Sobolewski P., *Kompetencja do dokonania czynności prawnej jako przesłanka jej prawnej doniosłości*, PPH 2009, nr 2;
- 252) Sondej M. Z., *Zadrzewiony teren nie zawsze będzie lasem*, LEX/el. 2018;
- 253) Stebnicki M., *Rola funduszu leśnego w wyrównywaniu niedoborów finansowych w nadleśnictwach*, ZP 2018, nr 1;
- 254) Stec P., *O anglosaskim i kontynentalnym rozumieniu powiernictwa*, PWPM 2003, nr 1;
- 255) Stec P., Załucki M. red.nauk, *Wokół Rekodyfikacji Prawa Cywilnego. Prace jubileuszowe*, Kraków 2015;
- 256) Stelmach J. red., *Filozofia prawa wobec globalizmu*, Kraków 2003;
- 257) Struillou J. F., *Le droit de préemption et les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme*, "Urbanisme et droits fondamentaux" 2016, nr 14;
- 258) Stüer B., *Der Bebauungsplan. Städtebaurecht in der Praxis*, München 2015;
- 259) Suchoń A., *Formy zagospodarowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa po zmianie przepisów z 2016 roku*, PPR 2018, nr 2;
- 260) Suwaj P. J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009;
- 261) Szachulowicz J., *Z problematyki utraty prawa własności indywidualnych gospodarstw rolnych*, Pal. 1977, nr 3-4;
- 262) Szereda A.J. red., *Praxis. Notariat. Czynności notarialne*, Warszawa 2021;
- 263) Szilva-Orosz F., *The Conditions for Carrying out Agricultural Activities in the Operation of Social Farm - A Comparative Legal Analysis of the Issue of Agricultural Land Ownership and Land Use*, „Journal of Agricultural and Environmental Law” 2022, issue 33;
- 264) Sznajder A., *Pozwolenie wodnoprawne jako instrument zarządzania zasobami wodnymi*, Warszawa 2020;
- 265) Szpunar A., *O powierniczych czynnościach prawnych*, Rej. 1993, nr 11;
- 266) Sztuff W., *Modelowanie i filozofia*, Moskwa-Leningrad 1966;
- 267) Szytk R., *Kościół i związki wyznaniowe jako podmioty praw majątkowych*, Rej. 1991, nr 1;
- 268) Szytk R., *Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego*, Rej. 2003, Nr 5;

- 269) Szydło M., *Konstytucyjnoprawne podstawy udziału państwa w działalności gospodarczej*, Prz.Sejm. 2004, nr 6;
- 270) Szydło W., *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Wrocław 2010;
- 271) Szymczyk P., *Nabywanie nieruchomości rolnych w świetle nowelizacji przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, cz. II*, Nier. 2017, nr 4;
- 272) Świątkiewicz J. i in., *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003;
- 273) Tomkiewicz E., *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Nowelizacja przepisów*, ST 1994, nr 3;
- 274) Tracz G., Zoll F., *Przydatność pojęcia powiernictwa dla prawa prywatnego*, PPH 1998, nr 4;
- 275) Truskiewicz Z., *Nieruchomość rolna i gospodarstwo rolne w rozumieniu U.K.U.R.*, KPN 2016, nr 2;
- 276) Truskiewicz Z., *Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców z komentarzem*, Kraków 1996;
- 277) Truskiewicz Z., *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, Rej. 2017, nr 7;
- 278) Tuleja P. red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019;
- 279) Turkowski K., *Woda a nieruchomości – wybrane aspekty powiązań*, ŚW 2018, nr 3;
- 280) Turkowski M., *Własność i zarządzanie jeziorami a problem ich zrównoważonego użytkowania*, PNUE 2016, nr 453;
- 281) Uerpmann R., *Das öffentliche Interesse*, Tübingen 1999;
- 282) Unterstellen S., *Der Begriff "öffentliches Interesse" in den §§153 StPO und 45 JGG*, Berlin 2015;
- 283) Ura E. red., *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Iwonicz Zdrój, 6-8 maja 2002 r.*, Rzeszów 2002;
- 284) Viotto R., *Das öffentliche Interesse. Transformationen eines umstrittenen Rechtsbegriffs*, Baden-Baden 2009;

- 285) Walas B. red., *Model optymalizacji funkcjonowania parków narodowych w Polsce w otoczeniu społeczno-gospodarczym*, Sucha Beskidzka 2019;
- 286) Walaszek B., *O niektórych problemach prawnych na tle ustawy z dnia 14 VII 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach*, RPEiS 1963, z. 3;
- 287) Walaszek-Pyziół A., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PUG 1995, nr 1;
- 288) Walczak P. red., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych*, Warszawa 2021;
- 289) Wasilkowski J., *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957;
- 290) Węgrzynowski Ł., *Reprezentowanie Skarbu Państwa przez pełnomocnika ustanowionego przez starostę przy składaniu oświadczenia o wypowiedzeniu wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego*, FP 2018, nr 1-2;
- 291) Wierczyński G., *Całkowita lub częściowa utrata mocy przez akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmieniającego przepisu upoważniającego*, GSP 2005, nr 2;
- 292) Winiarz J. red., *Kodeks cywilny z komentarzem*, Warszawa 1980;
- 293) Włodarczyk B., *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału – rozważania na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, PPR 2019, nr 2;
- 294) Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999;
- 295) Wolak G., *Dopuszczalność nabycia przez zasiedzenie własności nieruchomości leśnych Skarbu Państwa. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 10 maja 2019 r., I CSK 207/18*, KKSSiP 2020, z. 2;
- 296) Wolska H., *Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami*, Warszawa 2022;
- 297) Wróblewski J., *Stosowanie prawa (model teoretyczny)*, PiP 1967, z. 3;
- 298) Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008;
- 299) Zambrowski R., *Reforma rolna*, Warszawa 1945;
- 300) Zarebski J., *Reprezentacja materialna i procesowa Skarbu Państwa – jednostek organizacyjnych lasów państwowych*, PS 2011, nr 10;
- 301) Zglejc E., *Pytania i odpowiedzi prawne*, Pal. 1995, nr 1-2;

- 302) Zimmermann J. red., *Wartości w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015;
- 303) Zimmermann M., *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933;
- 304) Złoto-Małołepczy M., *Procesy nabywania nieruchomości przez cudzoziemców*, Zesz. Nauk. Wyż. Szk. Humanitas 2013, z. 2;
- 305) Zoll A. red., *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001;
- 306) Żak M., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej*, LEX/el. 2004;
- 307) Żurawik A., „*Interes publiczny, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”*”, RPEiS 2013, z. 2;
- 308) Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013;
- 309) Żytkow J. M., *Pojęcie modelu w naukach formalnych i empirycznych*, SF 1972, nr 7-8;

### **Orzecznictwo**

- 1) Wyrok TK z 15.05.2019 r., SK 31/17, LEX nr 2655199;
- 2) Wyrok TK z 7.03.2018 r., K 2/17, LEX nr 2450795;
- 3) Wyrok TK z 12.12.2017 r., SK 39/15, LEX nr 2405345;
- 4) Wyrok TK z 18.10.2016 r., P 123/15, LEX nr 2139268;
- 5) Wyrok TK z 14.07.2015 r., SK 26/14, OTK 2015, nr 7, poz. 101;
- 6) Wyrok TK z 18.03.2010 r., K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23;
- 7) Wyrok TK z 20.04.2005 r., K 42/02, OTK-A 2005, nr 4, poz. 38;
- 8) Wyrok TK z 10.04.2001 r., U 7/00, OTK 2001, nr 3, poz. 56;
- 9) Wyrok TK z 10.10.2000 r., P 8/99, OTK 2000, nr 6, poz. 190;
- 10) Wyrok TK z 10.05.2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109;
- 11) Wyrok TK z 12.01.2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3;
- 12) Wyrok TK z 2.06.1999 r., K 34/98, OTK 1999, nr 5, poz. 94;
- 13) Wyrok TK z 1.06.1999 r., SK 20/98, OTK 1999, nr 5, poz. 93;
- 14) Wyrok TK z 25.05.1999 r., SK 9/98, OTK 1999, nr 4, poz. 78;
- 15) Wyrok TK z 27.04.1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72;

- 16) Wyrok TK z 25.02.1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25;
- 17) Wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2;
- 18) Uchwała TK z 10.05.1994 r., W 7/94, OTK 1994, nr 1, poz. 23;
- 19) Postanowienie TK z 9.05.2000 r., SK 15/98, OTK 2000, nr 4, poz. 113;
- 20) Wyrok SN z 8.09.2020 r., V CSK 532/18, LEX nr 3051766;
- 21) Wyrok SN z 3.07.2019 r., II CSK 467/18, LEX nr 2690932;
- 22) Wyrok SN z 13.04.2017 r., I CSK 70/17, LEX nr 2305913;
- 23) Wyrok SN z 29.11.2017 r., II CSK 145/17, LEX nr 2416280;
- 24) Wyrok SN z 6.04.2017 r., IV CSK 408/16, LEX nr 2327869;
- 25) Wyrok SN z 20.01.2015 r., V CSK 122/14, LEX nr 1656525;
- 26) Wyrok SN z 27.11.2014 r., IV CSK 135/14, LEX nr 1628951;
- 27) Wyrok SN z 13.12.2013 r., III CSK 32/13, OSNC 2014, nr 9, poz. 96;
- 28) Wyrok SN z 5.09.2012 r., IV CSK 93/12, LEX nr 1229816;
- 29) Wyrok SN z 30.06.2011 r., III CSK 282/10, LEX nr 898707;
- 30) Wyrok SN z 28.01.2010 r., I CSK 258/09, LEX nr 565990;
- 31) Wyrok SN z 28.01.2009 r., IV CSK 353/08, LEX nr 527250;
- 32) Wyrok SN z 5.11.2008 r., III SK 5/08, OSNP 2010, nr 11-12, poz. 152;
- 33) Wyrok SN z 7.02.2008 r., V CSK 410/07, LEX nr 457907;
- 34) Wyrok SN z 5.07.2007 r., II CSK 162/07, OSNC 2008, nr 11, poz. 130;
- 35) Wyrok SN z 13.12.2006 r., II CSK 293/06, LEX nr 453147;
- 36) Wyrok SN z 14.09.2006 r., III CSK 59/06, LEX nr 445187;
- 37) Wyrok SN z 19.11.2004 r., II CK 146/04, LEX nr 271677;
- 38) Wyrok SN z 27.09.2002 r., IV CKN 1302/00, LEX nr 577494;
- 39) Wyrok SN z 11.05.1999 r., I CKN 1148/97, OSNC 1999, nr 12, poz. 205;
- 40) Wyrok SN z 6.11.1997 r., III RN 50/97, OSNP 1998, nr 8, poz. 232;
- 41) Wyrok SN z 11.10.1996 r., III RN 8/96, OSNP 1997, nr 9, poz. 144;
- 42) Wyrok SN z 30.12.1964 r., I CR 417/64, OSP 1966, nr 9, poz. 203;
- 43) Wyrok SN z 8.07.1922 r., Ag 13/22, LEX nr 1631846;
- 44) Postanowienie SN(7) z 18.01.2005 r., WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29;
- 45) Postanowienie SN z 18.11.2021 r., IV CSKP 120/21, LEX nr 3292003;
- 46) Postanowienie SN z 17.02.2021 r., II KO 3/21, LEX nr 3123208;
- 47) Postanowienie SN z 12.01.2021 r., II USK 5/21, LEX nr 3114661;
- 48) Postanowienie SN z 10.12.2020 r., II UK 403/19, LEX nr 3159964;
- 49) Postanowienie SN z 10.05.2019 r., I CSK 207/18, OSNC 2020, nr 1, poz. 12;

- 50) Postanowienie SN z 18.04.2019 r., IV CSK 464/18, LEX nr 2650270;
- 51) Postanowienie SN z 18.08.2017 r., IV CZ 44/17, LEX nr 2383260;
- 52) Postanowienie SN z 28.06.2017 r., IV CSK 509/16, LEX nr 2390747;
- 53) Postanowienie SN z 25.01.2017 r., IV CSK 133/16, LEX nr 2271464;
- 54) Postanowienie SN z 5.04.2013 r., III CZP 14/13, LEX nr 1331321;
- 55) Postanowienie SN z 15.05.2009 r., II CSK 9/09, LEX nr 518109;
- 56) Postanowienie SN z 10.11.2005 r., V CK 249/05, LEX nr 186719;
- 57) Postanowienie SN z 9.08.2000 r., I CKN 843/00, LEX nr 52651;
- 58) Postanowienie SN z 28.01.1999 r., III CKN 140/98, LEX nr 50652;
- 59) Uchwała SN(7) z 18.05.2011 r., III PZP 1/11, OSNP 2012, nr 1-2, poz. 1;
- 60) Uchwała SN(7) z 22.04.1994 r., III CZP 189/93, OSNC 1994, nr 6, poz. 121;
- 61) Uchwała SN(7) z 10.11.1992 r., III CZP 106/92, OSNC 1993, nr 1-2, poz. 6;
- 62) Uchwała SN z 21.06.2023 r., III CZP 94/22, LEX nr 3571211;
- 63) Uchwała SN z 14.06.2019 r., III CZP 6/19, OSNC 2020, nr 3, poz. 27;
- 64) Uchwała SN z 25.02.2016 r., III CZP 109/15, OSNC 2017, nr 2, poz. 16;
- 65) Uchwała SN z 20.11.2015 r., III CZP 80/15, OSNC 2016, nr 12, poz. 141;
- 66) Uchwała SN z 10.07.2015 r., III CZP 40/15, OSNC 2016, nr 6, poz. 71;
- 67) Uchwała SN z 25.06.2008 r., III CZP 53/08, OSNC 2009, nr 7-8, poz. 98;
- 68) Uchwała SN z 14.03.2006 r., III CZP 7/06, OSNC 2007, nr 1, poz. 7;
- 69) Uchwała SN z 30.05.1996 r., III CZP 47/96, OSNC 1996, nr 11, poz. 142;
- 70) Uchwała SN z 14.12.1984 r., III CZP 78/84, OSNC 1985, nr 10, poz. 149;
- 71) Orzeczenie SN z 11.08.1938 r., II C 647/38, OSN 1939, nr 5, poz. 215;
- 72) Orzeczenie SN z 7.03.1938 r., II C 2350/37, OSN 1938, nr 12, poz. 5;
- 73) Orzeczenie SN z 24.02.1936 r., C.III. 1648/35, OSN 1936, nr 12, poz. 461;
- 74) Orzeczenie SN z 14.03.1934 r., II C 1896/33, OSN 1934, nr 9, poz. 622;
- 75) Orzeczenie SN z 1.02.1934 r., III C 94/33, OSN 1934, nr 7, poz. 49;
- 76) Orzeczenie SN z 11.03.1931 r., III Rw 2093/30, LEX nr 1669946;
- 77) Orzeczenie SN z 7.01.1931 r., III Rw 2006/30, LEX nr 1632308;
- 78) Orzeczenie SN z 3.12.1930 r., III Rw 847/30, LEX nr 1670312;
- 79) Orzeczenie SN z 12.12.1922 r., Ag 10/22, LEX nr 1631849;
- 80) Orzeczenie SN z 2.10.1922 r., I C 172/22, OSN 1922, nr 1, poz. 80;
- 81) Orzeczenie SN z 6.06.1922 r., R 313/22, LEX nr 1631590;
- 82) Wyrok NSA z 29.07.2021 r., III FSK 3722/21, LEX nr 3215925;
- 83) Wyrok NSA z 23.07.2021 r., I OSK 34/21, LEX nr 3205341;

- 84) Wyrok NSA z 21.04.2021 r., III FSK 3246/21, LEX nr 3185126;
- 85) Wyrok NSA z 8.12.2020 r., II OSK 1993/18, LEX nr 3095638;
- 86) Wyrok NSA z 26.11.2020 r., II GSK 1102/20, LEX nr 3094921;
- 87) Wyrok NSA z 21.09.2020 r., II FSK 1193/20, LEX nr 3062435;
- 88) Wyrok NSA z 20.08.2020 r., II FSK 1460/18, LEX nr 3064114;
- 89) Wyrok NSA z 20.08.2020 r., II FSK 1458/18, LEX nr 3047418;
- 90) Wyrok NSA z 21.07.2020 r., I OSK 3337/19, LEX nr 3035014;
- 91) Wyrok NSA z 15.06.2020 r., I OSK 1713/19, LEX nr 3056246;
- 92) Wyrok NSA z 23.04.2020 r., II OSK 1006/19, LEX nr 3005640;
- 93) Wyrok NSA z 21.04.2020 r., I OSK 4121/18, LEX nr 3030624;
- 94) Wyrok NSA z 12.03.2020 r., II OSK 1279/18, LEX nr 3020156;
- 95) Wyrok NSA z 10.03.2020 r., I OSK 731/19, LEX nr 3007284;
- 96) Wyrok NSA z 22.01.2020 r., II GSK 629/19, LEX nr 2825405;
- 97) Wyrok NSA z 2.10.2019 r., I FSK 1427/17, LEX nr 2751337;
- 98) Wyrok NSA z 14.03.2019 r., II OSK 976/18, LEX nr 2693757;
- 99) Wyrok NSA z 8.11.2017 r., II OSK 2866/16, LEX nr 2418626;
- 100) Wyrok NSA z 9.06.2017 r., II FSK 1370/15, LEX nr 2321232;
- 101) Wyrok NSA z 9.06.2017 r., I OSK 1642/16, LEX nr 2347144;
- 102) Wyrok NSA z 8.02.2017 r., II OSK 1330/15, LEX nr 2282127.
- 103) Wyrok NSA z 9.11.2016 r., II OSK 290/15, LEX nr 2199313;
- 104) Wyrok NSA z 2.10.2015 r., II OSK 308/14, LEX nr 2002652;
- 105) Wyrok NSA z 9.09.2015 r., II OSK 95/14, LEX nr 1987321;
- 106) Wyrok NSA z 24.06.2015 r., I OSK 1419/14, LEX nr 2089723;
- 107) Wyrok NSA z 2.09.2014 r., II OSK 436/13, LEX nr 1572729;
- 108) Wyrok NSA z 23.05.2013 r., II OSK 215/12, LEX nr 1559533;
- 109) Wyrok NSA z 29.04.2011 r., I OSK 1016/10, LEX nr 1080847;
- 110) Wyrok NSA z 19.08.2010 r., I FSK 1238/09, LEX nr 744123;
- 111) Wyrok NSA z 18.05.2010 r., I OSK 1036/09, LEX nr 594848;
- 112) Wyrok NSA z 6.01.2010 r., II GSK 277/09, LEX nr 596710;
- 113) Wyrok NSA z 24.07.2009 r., I OSK 1032/08, LEX nr 552261;
- 114) Wyrok NSA z 13.05.2009 r., II OSK 750/08, LEX nr 547198;
- 115) Wyrok NSA z 4.04.2008 r., II OSK 102/08, NZS 2008, nr 5, poz. 103;
- 116) Wyrok NSA z 20.03.2008 r., I OSK 435/07, LEX nr 505413;
- 117) Wyrok NSA w Warszawie z 11.04.2000 r., I SA 1060/99, LEX nr 75554;



- 118) Wyrok NSA w Lublinie z 12.04.1996 r., SA/Lu 692/95, LEX nr 26731;
- 119) Wyrok NSA w Lublinie z 24.11.1995 r., SA/Lu 2319/94, LEX nr 27069;
- 120) Wyrok NSA w Warszawie z 2.03.1994 r., III SA 1314/93, LEX nr 26001;
- 121) Postanowienie NSA z 17.10.2019 r., II OZ 641/19, LEX nr 3072955;
- 122) Wyrok WSA w Warszawie z 21.04.2021 r., IV SA/Wa 103/21, LEX nr 3185030;
- 123) Wyrok WSA w Warszawie z 11.03.2021 r., VII SA/Wa 1084/20, LEX nr 3168180;
- 124) Wyrok WSA w Krakowie z 4.02.2021 r., II SA/Kr 1363/20, LEX nr 3164794;
- 125) Wyrok WSA w Warszawie z 25.11.2020 r., VII SA/Wa 2922/19, LEX nr 3152118;
- 126) Wyrok WSA w Krakowie z 1.07.2020 r., II SA/Kr 236/20, LEX nr 3034501;
- 127) Wyrok WSA w Łodzi z 4.02.2020 r., II SA/Łd 724/19, LEX nr 2784948;
- 128) Wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., I SA/Wa 749/19, LEX nr 3099137;
- 129) Wyrok WSA w Rzeszowie z 24.10.2019 r., II SA/Rz 973/19, LEX nr 2744759;
- 130) Wyrok WSA w Białymstoku z 10.10.2019 r., II SA/Bk 336/19, LEX nr 273142;
- 131) Wyrok WSA w Poznaniu z 2.10.2019 r., II SA/Po 521/19, LEX nr 2729981;
- 132) Wyrok WSA w Warszawie z 19.09.2019 r., VI SA/Wa 772/19, LEX nr 2734951;
- 133) Wyrok WSA w Warszawie z 21.02.2019 r., II SA/Wa 1834/18, LEX nr 2731807;
- 134) Wyrok WSA w Krakowie z 8.03.2018 r., III SA/Kr 1540/17, LEX nr 2466532;
- 135) Wyrok WSA w Bydgoszczy z 6.02.2018 r., II SA/Bd 256/17, LEX nr 2451124;
- 136) Wyrok WSA w Poznaniu z 17.01.2018 r., IV SA/Po 946/17, LEX nr 2436412;
- 137) Wyrok WSA w Warszawie z 11.01.2018 r., V SA/Wa 472/17, LEX nr 2508322;

- 138) Wyrok WSA w Warszawie z 10.01.2018 r., VII SA/Wa 632/17, LEX nr 2455133;
- 139) Wyrok WSA w Lublinie z 20.04.2017 r., II SA/Lu 67/17, LEX nr 2306956;
- 140) Wyrok WSA w Warszawie z 7.12.2016 r., IV SA/Wa 1412/16, LEX nr 2347760;
- 141) Wyrok WSA w Warszawie z 7.10.2016 r., IV SA/Wa 111/16, LEX nr 2241213;
- 142) Wyrok WSA w Gliwicach z 30.09.2016 r., II SA/Gl 583/16, LEX nr 2136523;
- 143) Wyrok WSA w Szczecinie z 9.12.2015 r., I SA/Sz 1088/15, LEX nr 1995896;
- 144) Wyrok WSA w Bydgoszczy z 23.09.2015 r., II SA/Bd 730/15, LEX nr 1852243;
- 145) Wyrok WSA w Łodzi z 6.11.2012 r., I SA/Łd 976/12, LEX nr 1240386;
- 146) Wyrok WSA w Gdańsku z 24.10.2012 r., II SA/Gd 479/12, LEX nr 1227381;
- 147) Wyrok WSA w Białymstoku z 5.04.2012 r., II SA/Bk 132/12, LEX nr 1145729;
- 148) Wyrok WSA w Warszawie z 14.12.2011 r., V SA/Wa 1897/11, LEX nr 1698137;
- 149) Wyrok WSA w Warszawie z 21.09.2011 r., V SA/Wa 1106/11, LEX nr 1133067;
- 150) Wyrok WSA w Poznaniu z 3.03.2011 r., I SA/Po 89/11, LEX nr 1096588;
- 151) Wyrok WSA w Warszawie z 18.02.2010 r., I SA/Wa 2009/09, LEX nr 559587;
- 152) Wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2010 r., I SA/Wa 1774/09, LEX nr 554067;
- 153) Wyrok WSA w Warszawie z 22.09.2009 r., V SA/Wa 162/09, LEX nr 562864;
- 154) Wyrok WSA w Rzeszowie z 21.11.2008 r., II SA/Rz 562/08, LEX nr 522116;
- 155) Wyrok WSA w Warszawie z 4.09.2008 r., V SA/Wa 1247/08, LEX nr 530533;

- 156) Wyrok WSA w Warszawie z 19.06.2008 r., V SA/Wa 674/08, LEX nr 459300;
- 157) Wyrok WSA w Krakowie z 12.05.2008 r., II SA/Kr 839/07, LEX nr 505883;
- 158) Wyrok WSA w Białymstoku z 10.10.2007 r., I SA/Bk 415/07, LEX nr 374673;
- 159) Wyrok WSA w Warszawie z 5.03.2007 r., IV SA/Wa 2210/06, LEX nr 325245;
- 160) Wyrok WSA w Warszawie z 1.09.2006 r., I SA/Wa 770/06, LEX nr 256599;
- 161) Wyrok SA w Szczecinie z 21.01.2021 r., I ACa 371/20, OSASz 2021, nr 2, poz. 41-73.
- 162) Wyrok SA w Katowicach z 11.03.2020 r., I ACa 862/19, LEX nr 3054613;
- 163) Wyrok SA w Warszawie z 21.05.2019 r., V ACa 239/18, LEX nr 2689766;
- 164) Wyrok SA w Krakowie z 10.05.2019 r., I ACa 969/18, LEX nr 3220529;
- 165) Wyrok SA w Warszawie z 24.04.2019 r., VI ACa 219/19, LEX nr 2728641;
- 166) Wyrok SA w Poznaniu z 6.02.2019 r., I ACa 449/18, LEX nr 2675280;
- 167) Wyrok SA w Warszawie z 11.04.2018 r., I ACa 66/18, LEX nr 2692213;
- 168) Wyrok SA w Białymstoku z 17.01.2018 r., I ACa 704/17, LEX nr 2457497;
- 169) Wyrok SA w Warszawie z 30.10.2014 r., I ACa 268/13, LEX nr 1663085;
- 170) Wyrok SA w Szczecinie z 24.04.2014 r., I ACa 541/13, LEX nr 1466936;
- 171) Postanowienie SA w Rzeszowie z 5.04.2013 r., I ACz 175/13, LEX nr 1307562;
- 172) Postanowienie SA w Rzeszowie z 7.09.2012 r., I ACz 569/12, LEX nr 1237593;
- 173) Wyrok SA Warszawa-Praga z 29.05.2012 r., IV Ca-527/12;
- 174) Postanowienie SA we Wrocławiu z 23.04.2012 r., I ACz 709/12, LEX nr 1148378;
- 175) Wyrok SA w Białymstoku z 10.10.2008 r., I ACa 438/08, OSAB 2008, nr 4, poz. 11-24;
- 176) Wyrok SO w Olsztynie z 27.02.2020 r., IX Ca 1858/19, LEX nr 2935650;
- 177) Wyrok SO w Łomży z 18.02.2015 r., I C 443/14, LEX nr 1835480;

#### Wykaz aktów prawnych

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483);
- 2) Ustawa z dnia 13 lipca 2023 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustawy (Dz.U. z 2023, poz. 1933);
- 3) Ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 904);
- 4) Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2625);
- 5) Ustawa z dnia 20 lipca 2017 roku o Krajowym Zasobie Nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1961);
- 6) Ustawa z dnia 10 lutego 2017 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 624);
- 7) Ustawa z dnia 10 lutego 2017 roku o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 481);
- 8) Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 roku o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 973);
- 9) Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 roku o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2100);
- 10) Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 507);
- 11) Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 roku o zmianie ustawy o lasach (Dz.U. z 2016 r. poz. 586);
- 12) Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 Nr 224, poz. 1337);
- 13) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305);
- 14) Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 916);
- 15) Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2569);
- 16) Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 977);

- 17) Ustawa z dnia 06 lipca 2001 roku o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1235);
- 18) Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094);
- 19) Ustawa z dnia 05 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920);
- 20) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344);
- 21) Ustawa z dnia 03 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1326);
- 22) Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2329);
- 23) Ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 672);
- 24) Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. 1990 Nr 55, poz. 321);
- 25) Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40);
- 26) Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2052);
- 27) Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 265);
- 28) Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1347);
- 29) Ustawa z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1376);
- 30) Ustawa z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U. 1977 Nr 32, poz. 140);
- 31) Ustawa z 29.05.1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz.U. 1974 Nr 21, poz. 118);
- 32) Ustawa z 24.01.1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych (Dz.U. 1968 Nr 3, poz. 14);
- 33) Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805);
- 34) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740);

- 35) Ustawa z 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (t.j. Dz.U. 1969 Nr 22, poz. 159);
- 36) Ustawa z dnia 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775);
- 37) Ustawa z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (t.j. Dz.U. 1974 Nr 10, poz. 64);
- 38) Ustawa z 03.01.1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. 1946 Nr 3, poz. 17);
- 39) Ustawa z 10.03.1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 1934 Nr 31, poz. 274);
- 40) Ustawa z 28.12.1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. 1926 Nr 1, poz. 1);
- 41) Ustawa z 23.09.1922 r. o budowie portu w Gdyni (Dz.U. 1922 Nr 90, poz. 824);
- 42) Ustawa z 15.07.1920 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz.U. 1920 Nr 70, poz. 462);
- 43) Ustawa z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2278);
- 44) Dekret z 08.03. 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. 1946 Nr 13, poz. 87);
- 45) Dekret z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. 1945 Nr 50, poz. 279);
- 46) Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 06.09.1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (t.j. Dz.U. 1945 Nr 3, poz. 13);
- 47) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2021 roku w sprawie Świątokrzyskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2022 r. poz. 113);
- 48) Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2021 r. poz. 1390);
- 49) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2017 roku w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Krajowego Zasobu Nieruchomości oraz gospodarki finansowej Zasobu Nieruchomości (Dz.U. z 2018 r. poz. 127);
- 50) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 listopada 2017 roku w sprawie Poleskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2017 r. poz. 2373);
- 51) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 14 listopada 2017 roku w sprawie nadania statutu Krajowemu Zasobowi Nieruchomości (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1977);

- 52) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2017 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 1746);
- 53) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 09 sierpnia 2017 roku w sprawie sposobu ustalania nadwyżki środków finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. z 2017 r. poz. 1549);
- 54) Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 roku w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2233);
- 55) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 09 listopada 2015 roku w sprawie Karkonoskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 2015 r. poz. 2002);
- 56) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 01 kwietnia 2003 roku w sprawie Tatrzańskiego Parku Narodowego (Dz.U. 2003 Nr 65, poz. 599);
- 57) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 lutego 2013 roku w sprawie nadania statutu Bieszczadzkiemu Parkowi Narodowemu z siedzibą w Ustrzykach Górnych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 215);
- 58) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 03 października 2012 roku w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego (Dz.U. z 2012 r. poz. 1212);
- 59) Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 sierpnia 2005 roku w sprawie wykazu gmin i innych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa położonych w strefie nadgranicznej oraz tablicy określającej zasięg tej strefy (Dz.U. Nr 188, poz. 1580);
- 60) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2004 roku w sprawie nadania statutu Roztoczańskiemu Parkowi Narodowemu z siedzibą w Zwierzyńcu (Dz.U. z 2013 r. poz. 314);
- 61) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 02 marca 2004 roku w sprawie Słowińskiego Parku Narodowego (Dz.U. 2004 Nr 43, poz. 390);
- 62) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2001 roku w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Wisły” (Dz.U. 2001 Nr 67, poz. 681);
- 63) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 1997 roku w sprawie Kampinoskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1997 Nr 132, poz. 876);
- 64) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 08 sierpnia 1997 roku w sprawie Babiogórskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1997 Nr 99, poz. 608);

- 65) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 08 sierpnia 1997 roku w sprawie Ojcowskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1997 Nr 99, poz. 607);
- 66) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 01 lipca 1996 roku w sprawie Narwiańskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1996 Nr 77, poz. 368);
- 67) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 06 marca 1997 roku w sprawie Wigierskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1997 Nr 24, poz. 124);
- 68) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 09 stycznia 1997 roku w sprawie Gorczyńskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1997 Nr 5, poz. 26);
- 69) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 listopada 1996 roku w sprawie Bieszczadzkiego Parku Narodowego (Dz.U. 1996 Nr 144, poz. 664);
- 70) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 października 1996 roku w sprawie Wielkopolskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1996 Nr 130, poz. 613);
- 71) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1996 roku w sprawie Białowieskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1996 Nr 93, poz. 424);
- 72) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 1996 roku w sprawie Pienińskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1996 Nr 64, poz. 307);
- 73) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 1996 roku w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Bory Tucholskie” (Dz.U. 1996 Nr 64, poz. 305);
- 74) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 03 stycznia 1996 roku w sprawie Drawieńskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1996 Nr 4, poz. 28);
- 75) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 03 stycznia 1996 roku w sprawie Wolińskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1996 Nr 4, poz. 30);
- 76) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lutego 1995 roku w sprawie Rostoczańskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1995 Nr 23, poz. 124);
- 77) Rozporządzenie z dnia 6 grudnia 1994 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz.U. 1994 Nr 134, poz. 692);
- 78) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 listopada 1994 roku w sprawie Magurskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1994 Nr 126, poz. 618);
- 79) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1993 roku w sprawie utworzenia Parku Narodowego Gór Stołowych (Dz.U. 1993 Nr 88, poz. 407);
- 80) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 09 września 1993 roku w sprawie Biebrzańskiego Parku Narodowego (Dz.U. 1993 Nr 86, poz. 399);



- 81) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 24.10.1934 r. o konwersji i uporządkowaniu długów rolniczych (t.j. Dz.U. 1936 Nr 5, poz. 59);
- 82) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym z 24.09.1934 r. (Dz.U. 1934 Nr 86, poz. 776);
- 83) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1933 r – Kodeks zobowiązań (Dz.U. 1933 Nr 82, poz. 598);
- 84) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 06.03.1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. 1928 Nr 29, poz. 265);
- 85) Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 23.12.1927 r. o granicach państwa (t.j. Dz.U. 1937 Nr 11, poz. 83);
- 86) Rozporządzenie wykonawcze Prezesa Głównego Urzędu Ziemskiego i Ministra Sprawiedliwości z 27.05.1921 r. o stosowaniu rozporządzenia tymczasowego Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r., normującego przenoszenie własności nieruchomości ziemskich na obszarze województw nowogródzkiego, poleskiego i wołyńskiego oraz powiatów grodzieńskiego, białowieskiego i wołkowyskiego województwa białostockiego (Dz.U. 1921 Nr 52, poz. 325);
- 87) Rozporządzenie Tymczasowe Rady Ministrów z 1.09.1919 r. normujące przenoszenie własności nieruchomości ziemskich (Dz.U. 1919 nr 73 poz. 428);

### Inne

- 1) Andrzejewski R., *Opinia – uwagi do projektu Ustawy o ochronie przyrody (Druk nr 1982 z 4 września 2003 r.)*, druk nr 1982, Sejm IV Kadencji;
- 2) Baugesetzbuch (BauGB) vom 23.06.1960 (BGBl. I. S. 3634);
- 3) Bundesnaturschutzgesetz (BnatSchG) vom 29.07.2009 (BGBl. I. S. 2542);
- 4) Cass. civ., Sez. III, Ordinanza, 16/03/2021, n. 7292i.;
- 5) Gwiazdowicz M., *Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (druk nr 4345)*, druk nr 4345, Sejm VI Kadencji;
- 6) Instrukcja Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 05.06.1937 r. w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zezwoleń, przewidzianych w ustawie o ograniczeniu obrotu nieruchomościami, powstałych z parcelacji (M.P.1937.134.220);
- 7) Instrukcja w sprawie przeprowadzenia Reformy Rolnej na terenach wyzwolonych, Kraków 1945;

- 8) Instytut na rzecz rozwoju ekorozwoju, *Opinia do projektu ustawy o ochronie przyrody* (druk 1982, przekazany do Sejmu RP 4 września 2003 r. przez Prezesa Rady Ministrów) wykonana na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu R.P. z 23 września 2003 r., druk nr 1982, Sejm IV Kadencji;
- 9) *Interes* [w:] Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/interes.html> [dostęp: 05.06.2023];
- 10) Krajowy Związek Banków Spółdzielczych, *Opinia do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk nr 293, Sejm VIII Kadencji;
- 11) Krawczyk P., *Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw*, druk nr 697, Sejm IV Kadencji;
- 12) LEGGE 14 agosto 1971, n. 817 Disposizioni per il rifinanziamento delle provvidenze per lo sviluppo della proprieta' coltivatrice);
- 13) LEGGE 26 maggio 1965, n. 590 Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice);
- 14) *Model* [w:] Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/model.html> [dostęp: 05.06.2023];
- 15) Najwyższa Izba Kontroli, *Utworzenie i funkcjonowanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie*, KSI.430.006.2020 Nr ewid. 155/20202/P/19/051/KSI, Warszawa 2020, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22975,vp,25680.pdf> [dostęp 05.06.2023];
- 16) *Obrót* [w:] Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/interes.html> [dostęp: 05.06.2023];
- 17) Odpowiedź Ministra Skarbu Państwa – z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów - na interpelację nr 6663 z dnia 30 czerwca 2001 roku w sprawie zaniedbania przez rząd obowiązku obrony interesów skarbu państwa na przykładzie zaniechania przygotowań do cywilnoprawnej obrony przed roszczeniami byłych właścicieli nieruchomości i przedsiębiorstw znacjonalizowanych w latach 1944-1946 (druk III kadencji) <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/16D7B119> [dostęp: 05.06.2023];
- 18) Odpowiedź podsekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej na interpelację nr 18492 w sprawie ustawy Prawo wodne, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=60E82B8D>, [dostęp: 05.06.2023];

- 19) Odrowąż-Sypniewski W., *Opinia prawna na temat zgodności z konstytucją – art. 6 ust. 4, art. 9 ust. 5 oraz art. 11 projektu ustawy o ochronie przyrody (druk nr 1982)*, druk nr 1982, Sejm IV Kadencji;
- 20) *Opinia prawna w sprawie prawa pierwokupu w przypadku sprzedaży gruntów pod śródlądowymi wodami stojącymi*, <https://www.gov.pl/web/gospodarkamorska/opinia-prawna-w-sprawie-prawa-pierwokupu-w-przypadku-sprzedazy-gruntow-pod-srodladowymi-wodami-stojacymi>, [dostęp: 05.06.2023];
- 21) Paczuski R., *Opinia prawna do projektu ustawy o ochronie przyrody (druk nr 1982)*, druk nr 1982, Sejm IV Kadencji;
- 22) Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, *Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2020 rok*, Warszawa 2021;
- 23) Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, *Opinia do projektu ustawy – Prawo wodne (druk nr 1529)*, druk nr 1529, Sejm VIII Kadencji;
- 24) Prezydium KK NSZZ „Solidarność”, *Decyzja Prezydium KK nr 70/17 ws. opinii o projekcie ustawy Prawo wodne*, druk nr 1529, Sejm VIII Kadencji;
- 25) *Projekt ustawy o finansach publicznych wraz z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 1181, Sejm VI Kadencji;
- 26) *Projekt ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, druk 1074, Sejm X Kadencji;
- 27) *Projekt ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa z projektem aktu wykonawczego*, druk nr 1216, Sejm VIII Kadencji;
- 28) *Projekt ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa z projektem aktu wykonawczego*, druk nr 1216, Sejm VIII Kadencji;
- 29) *Projekt ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 1727, Sejm VIII Kadencji;
- 30) *Projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, druk nr 1128, Sejm IV kadencji;
- 31) *Projekt ustawy o lasach wraz z aktami wykonawczymi*, druk nr 883, Sejm X Kadencji;
- 32) *Projekt ustawy o lasach wraz z aktami wykonawczymi*, druk nr 883, Sejm X Kadencji;
- 33) *Projekt ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw*, druk nr 697, Sejm IV kadencji;

- 34) *Projekt ustawy o obrocie ziemią rolną*, druk nr 401, Sejm IV kadencji;
- 35) *Projekt ustawy o ochronie przyrody wraz z projektami podstawowych aktów wykonawczych*, druk nr 1982, Sejm IV Kadencji.;
- 36) *Projekt ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów*, druk 2673, Sejm VII Kadencji;
- 37) *Projekt ustawy o samorządzie województwa*, druk nr 181, Sejm III Kadencji;
- 38) *Projekt ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, druk nr 500, Sejm IX Kadencji;
- 39) *Projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 293, Sejm VIII Kadencji;
- 40) *Projekt ustawy o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju*, druk 1455, Sejm III Kadencji;
- 41) *Projekt ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 1053, Sejm VIII Kadencji;
- 42) *Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wejściem w życie Protokołu do Umowy między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z jednej strony a Konfederacją Szwajcarską z drugiej strony w sprawie swobodnego przepływu osób*, druk nr 552, Sejm VI Kadencji;
- 43) *Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny*, druk nr 288, Sejm X Kadencji;
- 44) *Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach*, druk 394, Sejm VIII Kadencji;
- 45) *Projekt ustawy o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, druk nr 1003, Sejm IX Kadencji;
- 46) *Projekt ustawy Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 1529 cz. 1, Sejm VIII Kadencji;
- 47) *Projekt ustawy Prawo wodne z projektami aktów wykonawczych*, druk nr 1529 cz. 1, Sejm VIII Kadencji;
- 48) Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, *Opinia do projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk nr 293, Sejm VIII Kadencji;
- 49) *Przekształcenie* [w:] Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/przekształcenie.html> [dostęp: 30.06.2022].

- 50) *REGIO DECRETO 16 marzo 1942, n. 262 Approvazione del testo del Codice civile*;
- 51) Rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN.4131.254.2012 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 26.10.2012 r., Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego, poz. 2915;
- 52) Rudnicki S., *Opinia o projekcie ustawy o obrocie ziemią*, druk nr 401, Sejm IV kadencji;
- 53) *Rządowy projekt ustawy o zmiany ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach*, druk nr 4345, Sejm VI Kadencji;
- 54) Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2018 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Warszawa 2019;
- 55) Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2017 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Warszawa 2018;
- 56) Sprawozdanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z realizacji w 2016 r. ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, Warszawa 2017;
- 57) Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2020 roku, Warszawa 2021;
- 58) Stankiewicz D., *Opinia merytoryczna do poselskiego projektu ustawy o obrocie ziemią rolną (druk nr 401)*, druk nr 401, Sejm IV kadencji;
- 59) Stanowisko Rady Ministrów wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (druk nr 1423) [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A0EF949A68AEBDA4C125757D002F1E08/\\$file/1423-s.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/A0EF949A68AEBDA4C125757D002F1E08/$file/1423-s.pdf) [dostęp 05.06.2023];
- 60) Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z 27 września 2016 roku w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego;
- 61) Uchwała nr 62 Rady Ministrów w sprawie wytycznych co do wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości w miastach i osiedlach z dnia 16.02.1962 r. (M.P. 1962 Nr 23, poz. 98);
- 62) Wasserhaushaltsgesetz (WHG) vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585);
- 63) Wspólne Stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz Krajowej Rady Notarialnej z dnia 27 lutego 2020 roku w sprawie stosowania w praktyce ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego,

<https://www.kowr.gov.pl/ukur/porozumienie-mrirw-krn-i-kowr> [dostęp:  
05.06.2023];

64) *Wyjaśnienia do ustawy o wykonaniu reformy rolnej*, Warszawa 1925;

65) Zarządzenie nr 20/16 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 13 maja 2016 roku w sprawie realizacji przez oddziały terenowy ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego;