

**UNIwersytet Śląski**  
**Wydział Prawa i Administracji**

40-007 KATOWICE, UL. BANKOWA 11b

TEL.: 32/3592060, FAX: 32/3592061

www.wpia.us.edu.pl

e-mail: sekrwpia@us.edu.pl

**dr hab. Prof. UŚ Magdalena Habdas****Wydział Prawa i Administracji****Instytut Nauk Prawnych****Uniwersytet Śląski****RECENZJA****rozprawy doktorskiej mgr Wojciecha Madej****pod tytułem: „Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami  
niestanowiącymi własności publicznej – ujęcie modelowe”.****Gdańsk 2023, ss. 259****przygotowana na Wydziale Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Gdańskiego****pod kierunkiem dr hab. Prof. UG Małgorzaty Balwickiej-Szczyrby****I. Wybór tematu rozprawy doktorskiej i zgodność treści pracy  
doktorskiej z jej tematem**

Wybrany przez Doktoranta temat pracy doktorskiej jest powiązany z istotnymi prawnie i ekonomicznie zagadnieniami. Nie ulega bowiem wątpliwości, że sposób kształtowania przez ustawodawcę treści prawa własności nieruchomości, a także zasad obrotu nimi ma podstawowe znaczenie dla ustroju politycznego, ekonomicznego i

prawnego państwa. Istotne dla oceny ustroju państwa jest także wyważenie interesów prywatnych oraz interesu państwa, które powinno działać w celu ochrony interesu publicznego. Państwo uczestniczy też w stosunkach cywilnoprawnych, występując wtedy jako Skarb Państwa. Sformułowanie tematu przez Doktoranta nie jest jednak najszcześliwsze, gdyż pozostawia wątpliwości co do celu rozważań. Nie jestem przekonana, czy poprawnym jest ujmowanie ograniczeń w cywilnoprawnym obrocie nieruchomościami prywatnymi jako sposobu ochrony interesów Skarbu Państwa. Wydaje się raczej, że chodzi o ochronę uznawanych przez państwo różnorodnych wartości, z których niektóre mają charakter obiektywny, jak np. ochrona środowiska i zasada zrównoważonego rozwoju, a inne wynikają bardziej z ochrony założeń ustroju gospodarczego – np. założenia, iż gospodarstwo rodzinne stanowi podstawę ustroju rolnego państwa. Przypuszczam, że Doktorant chciał zająć się kompetencjami lub uprawnieniami Skarbu Państwa ograniczającymi swobodę w cywilnoprawnym obrocie nieruchomościami prywatnymi, ze względu na ochronę szczególnych interesów lub wartości chronionych przez państwo. Takie ujęcie tematu byłoby bardziej poprawne zważając na fakt, że w gospodarce wolnorynkowej demokratycznego państwa, zasadą jest swobodny obrót nieruchomościami, a jego ograniczenia są wyjątkiem, który musi znajdować swoje uzasadnienie ze względu na konstytucyjnie chronione wartości. Nie jest też jasne na czym ma polegać modelowe ujęcie, o którym mowa w tytule, t.j. czy Doktorant ma zamiar stworzyć jakiś jednolity model ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej, czy też uważa, że taki model istnieje, a praca wykaże na czym on polega. Pozostaje jednak problem, czy chodzi o model ochrony interesów Skarbu Państwa, czy raczej o model ograniczania obrotu cywilnoprawnego nieruchomościami prywatnymi, ze względu na ochronę szczególnych wartości ważnych społecznie i gospodarczo.

Powyższe wątpliwości zostają jedynie częściowo rozstrzygnięte we wstępie rozprawy, w którym Doktorant wskazuje, że zamierza zaproponować optymalny model ochrony interesów Skarbu Państwa (s. 14-15), jak mniemam, w kontekście jego uprawnień dotyczących obrotu nieruchomościami prywatnymi. Za cel rozprawy Doktorant przyjmuje „uporządkowanie i analizę wybranych tytułów prawnych, stanowiących podstawę ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie

nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej” (s. 14). Niestety nie wskazuje, według jakich kryteriów wybiera „tytuły prawne”, którymi zajmuje się w pracy. Nie jest też jasne stwierdzenie, że „Uprządkowanie instytucji nastąpi wg. funkcji jakie dane instytucje pełnią w obrocie prawnym.” (s. 14), ponieważ te funkcje nie zostały w pracy zidentyfikowane, a w rozdziale IV pracy omówiono uprawnienia Skarbu Państwa z punktu widzenia rodzaju nieruchomości podlegającej obrotowi, a nie z punktu widzenia funkcji określonej instytucji, czy raczej uprawnienia Skarbu Państwa. Drugi cel pracy: „określenie obecnych trendów istniejących rozwiązań, związanych z ochroną interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami” (s. 14) uważam, za wtórny, który w zasadzie nie jest celem, a wynikiem dokonanej inwentaryzacji przeszłych i aktualnych przepisów prawa analizowanych przez Doktoranta.

Tak wskazane cele pracy pozostawiają zatem niedosyt i nie wskazują na problem naukowy, którego oryginalne rozwiązanie ma zaproponować Doktorant, gdyż trudno uznać „uporządkowanie i analizę wybranych tytułów prawnych” za problem naukowy. Na szczęście Doktorant w ostatnim (!) akapicie wstępu stwierdza: „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”. Powyższa teza, wprawdzie wyrażona na samym końcu wstępu, jest ważna w odniesieniu do jej drugiej części. Natomiast to, że konieczność ochrony określonych dóbr, czy wartości może uzasadniać ograniczenia praw podmiotowych, nie wydaje się być tezą nową, wymagającą dowodzenia, a możliwość taką przewidują wprost przepisy Konstytucji RP (zob. poniżej).

Warto jednak wskazać, że teza, iż „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”, nie jest poprawnie skoordynowana z tematem pracy. Skoro dotyczy on ochrony

interesów Skarbu Państwa, to teza powinna wskazywać, czy interesy te są skutecznie chronione, czy też nie, tymczasem teza wskazuje na nadmierną ingerencję w obrót nieruchomościami, ale nie wiadomo, czy z punktu widzenia ochrony interesów Skarbu państwa, jest to dobre, czy złe rozwiązanie.

Temat pracy w stosunku do zagadnień, które w istocie chce poruszyć Doktorant jest zatem niewłaściwie dobrany, co wynika już ze wspomnianej powyżej i przyjętej tezy pracy. Doktorant zainteresował się, w kontekście uprawnień Skarbu Państwa, ustawowym prawem pierwokupu, prawem odkupu, oświadczeniem o nabyciu nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej, zezwoleniem na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców, oraz zgodą na nabycie nieruchomości rolnej (s. 13 – 14). A zatem praca nie dotyczy ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej, lecz wybranych uprawnień Skarbu Państwa reglamentujących obrót cywilnoprawny nieruchomościami prywatnymi z uwagi na szczególnie przedmiot obrotu i różne wartości, które ustawodawca pragnie chronić. To, że reglamentacja ta musi być uzasadniona potrzebą ochrony uznanych wartości oraz powinna spełniać wymogi konstytucyjne związane z zapewnieniem ochrony własności jest oczywiste chociażby ze względu na art. 21, 22, 31 ust 3 i 64 ust 3. Konstytucji RP. W konsekwencji, samo sformułowanie tematu uniemożliwia poprawne postawienie problemu badawczego, którym powinna być analiza tego, czy reglamentacja obrotu nieruchomościami prywatnymi jest niezbędna do ochrony interesów publicznych oraz, czy odpowiada ona wymogom wynikającym z Konstytucji RP a także praw człowieka chronionych EKPCz. Ujęcie tematu od strony ochrony interesów Skarbu Państwa jest niewłaściwe, ponieważ Skarb Państwa nie ma żadnych interesów w odniesieniu do obrotu nieruchomościami niepublicznymi.

## **II. Zagadnienia redakcyjne i techniczne**

Recenzowana praca jest napisana poprawnym językiem, jednak z widocznymi uszczerbkami stylistycznymi. Przykładowo, Doktorant uprawnienia Skarbu Państwa w postaci prawa pierwokupu, czy wykupu nazywa „tytułami prawnymi”, czy też w roz. IV pisze o „przedmiocie ochrony Skarbu Państwa”. Co do zasady jednak, myśli

formułowane są w sposób jasny i łatwy w odbiorze dla czytelnika. Lekturę ułatwia poprawnie dokonany podział wywodu na akapity. Doktorant poprawnie korzysta z dorobku doktryny i judykatury, który prawidłowo ewidencjonuje poprzez przypisy dolne. Doktorant każdy rozdział kończy przedstawieniem wniosków z niego wynikających, co należy ocenić pozytywnie, natomiast szkoda, że we wnioskach nie sygnalizuje dlaczego następnie zamierza omawiać takie, a nie inne zagadnienie, oraz w czym poprzednio poczynione ustalenia, przyczyniają się do założeń, które należy przyjąć rozważając kolejne kwestie związane z tematem pracy. To pozwoliłoby na lepszą ciągłość wywodu i na uniknięcie braku spójności pomiędzy roz. II i następującym po nim roz. III (zob. poniżej).

Układ pracy z punktu widzenia kolejności prezentowanych rozważań budzi zastrzeżenia co do celowości wyodrębnienia rozdziału II oraz umiejscowienia go przed rozważaniami merytorycznymi dotyczącymi prawa polskiego, a nawet przed rozważaniami historycznymi. W efekcie czytelnik dowiaduje się o szczegółowych rozwiązaniach dotyczących pierwokupu ustawowego w obcych systemach prawnych, zanim dowiaduje się o polskich instytucjach prawnych, które stanowią trzon pracy, a ponadto następnie „wraca” do okresu dwudziestolecia międzywojennego. Rozważania prawnoporównawcze, jeżeli już mają zostać wydzielone w osobnym rozdziale, powinny pojawić się dopiero po rozdziale IV. Tymczasem Doktorant w podsumowaniu roz. II wskazuje różnice pomiędzy polskim prawem ustawowego pierwokupu, a regulacjami zagranicznymi, pomimo, że polskie regulacje nie zostały jeszcze, na tym etapie pracy, omówione. Niekonsekwentne jest też to, że Doktorant decyduje się na szczegółowe omówienie tylko prawa ustawowego pierwokupu w porządkach obcych, ale nie szuka w tych prawach także odpowiedników innych instytucji, które analizuje w odniesieniu do prawa polskiego. Rozumiem, że taka analiza wymagałaby sporo wysiłku i bardzo rozbudowała pracę, ale w takim razie konieczne jest poprawne zakreślenie tematu i zakresu pracy (ograniczając go np. wyłącznie do prawa ustawowego pierwokupu), albo rezygnacja z osobnego omawiania ustawowego prawa pierwokupu w państwach obcych i tylko wskazywanie, przy omawianiu instytucji polskich, tych rozstrzygnięć państw obcych, które pozwoliłyby na bardziej poprawną regulację polskich odpowiedników.

Z punktu widzenia czysto technicznego podziału pracy, nie uważam za prawidłowy

sposób numerowania podrozdziałów. Rozdział I powinien zawierać podpunkty 1.1, 1.2, 1.3, itp., tymczasem zawiera on, dokładnie tak samo jak pozostałe rozdziały, punkty 1, 2, 3, itp., a zatem czytając pracę nie sposób szybko zorientować się, w której części znajduje się czytelnik, bo np. punkt 3 znajduje się we wszystkich rozdziałach.

### **III. Metodyka rozprawy, wykorzystanie literatury i orzecznictwa**

Doktorant wskazuje, iż w pracy zastosował przede wszystkim metodę językowo-dogmatyczną (formalno-dogmatyczną). Zastosowanie tej metody jest typowe dla prac z zakresu nauk prawnych i poprawne z punktu widzenia zagadnień poruszanych w pracy. W tym kontekście, należy uznać, że Doktorant w sposób poprawny skompletował krajową literaturę oraz wykorzystał rozbudowane orzecznictwo krajowe niezbędne do omówienia analizowanych w pracy instytucji. Doktorant wykorzystał także liczne źródła prawa oraz materiały sejmowe pozwalające na odtworzenie *ratio legis* uchwalanych ustaw i rozporządzeń. Pozycje bibliografii były w sposób prawidłowy wykorzystywane w pracy i odnotowywane w przypisach.

Doktorant skorzystał z metody historycznej w celu wskazania historycznych uwarunkowań obowiązujących obecnie regulacji prawnych. Metoda ta pozwoliła na uchwycenie zmieniających się wartości chronionych przez państwo w zależności od zmieniającego się ustroju społeczno-gospodarczego. Sięgnięcie do metody porównawczej co do zasady oceniam pozytywnie, natomiast zastrzeżenia budzi to, że w istocie poza porównaniem dokonany w rozdziale II, ustalenia tam poczynione nie pojawiają się już w rozważaniach w roz. IV i V, a zatem faktyczne znaczenie ustaleń wynikających z tej metody dla rozważań w pracy jest ograniczone. Również w podsumowaniu brak wskazania, jak ustalenia poczynione w rozdziale II mogą zostać wykorzystane do rozwiązywania pojawiających się problemów wynikających z aktualnie obowiązujących regulacji polskich oraz czy któreś z zasad, założeń, regulacji obcych mogą być przydatne do tworzenia modelu, o którym Doktorant pisze we wstępie pracy. Doktorant wskazuje jedynie, że „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” (s. 210). Takie stwierdzenie, nie jest jednak uprawnione, ponieważ systemy obce Doktorant zbadał tylko w odniesieniu do ustawowego prawa pierwokupu, a z pracy nie wynika, czy w systemach tych są inne narzędzia prawne, które ograniczają obrót nieruchomościami. Za brak warsztatowy uważam sposób wykorzystania metody prawno-porównawczej jedynie do punktowego i nie powiązanego w sposób celowy z pozostałymi rozważaniami pracy przedstawienia wybranych informacji o obcych systemach prawnych w zakresie ustawowego prawa pierwokupu.

#### **IV. Merytoryczna ocena pracy**

W rozdziale I Doktorant pragnie wyjaśnić „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.” (s. 19). Rozważania dotyczące nieruchomości niestanowiących własności publicznej oraz obrotu nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej to dwa krótkie podrozdziały, zajmujące łącznie dwie strony i nie obejmujące analizy tych pojęć, a jedynie wskazanie założeń Doktoranta. W szczególności, Doktorant ze względu na kryterium podmiotowe przyjmuje, że „za nieruchomości niestanowiące własności publicznej uznawane będą nieruchomości będące własnością innych podmiotów niż podmiotów publicznych.” (s. 23). Nie rozważa natomiast, jak rozumie pojęcie podmiotu publicznego, a w szczególności, czy podmiotem publicznym jest spółka z mieszanym kapitałem, tworzona np. z udziałem gminy, czy Skarbu Państwa, a co za tym idzie, czy własność takiego podmiotu jest własnością prywatną, czy publiczną. Szkoda, że zagadnienie to nie zostało chociażby zasygnalizowane w przypisie, z odesłaniem do odpowiedniej literatury w tym zakresie.

Z kolei rozważania dotyczące obrotu nieruchomościami sprowadzają się do wyjaśnienia, że Doktorant zajmował się będzie cywilnoprawnym obrotem nieruchomości, który następuje poprzez dokonywanie różnych czynności prawnych. Ciekawe jest także to, że Doktorant, aby wyjaśnić pojęcie nie budzące wątpliwości,

powołuje się na art. 13 u.g.n., który dotyczy gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, a więc nieruchomości, którymi Doktorant w swojej pracy się nie zajmuje.

Rozważania dotyczące modeli, aczkolwiek poprawne, w istocie wskazują jedynie, że Doktorant będzie stosował metodę formalno-dogmatyczną i na tej podstawie sformułuje wnioski *de lege ferenda*. Już w tym miejscu można wskazać, że Doktorant w całej swojej pracy nie dokonał identyfikacji i nie nazwał „modelu”, który jego zdaniem jest aktualnie stosowany w odniesieniu do ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej. Analizuje wybrane przez siebie instytucje prawne, natomiast nie dostrzegam ich opisu w kategorii modelu, o którym pisze w tytule, wstępie oraz roz. I Doktorant. Co najwyżej, Doktorant opisuje założenia dotyczące systemu gospodarczego i wskazuje, jak to przekłada się na reglamentację obrotu nieruchomościami (s. 98-99), lub też wskazuje, że reglamentacja obrotu uwarunkowana jest ochroną szczególnych zasobów środowiska i jest zróżnicowana (s. 216-217). Wprowadzie te spostrzeżenia Doktoranta są poprawne, nie stanowią one jednak wniosków nowatorskich i nie rozstrzygają żadnego zagadnienia naukowego.

Rozważania dotyczące Skarbu Państwa mają charakter podręcznikowy, są poprawne, lecz nie widzę konieczności skrótowego przedstawiania tych informacji w pracy. Wątpliwości budzi uznanie przez Doktoranta, że wydawanie zezwoleń lub zgód na nabycie nieruchomości w postępowaniach administracyjnoprawnych jest oznaką tego, że Skarb Państwa występuje na gruncie prawa administracyjnego (s. 26-27). Tego rodzaju stwierdzenie, wymagałoby głębokiego uzasadnienia, ponieważ Skarb Państwa to emanacja państwa w obrębie stosunków cywilnoprawnych, a nie administracyjnoprawnych. Wydawanie zezwoleń, jest przejawem imperium, a nie dominium, przy czym Skarb Państwa uczestnicząc w stosunkach cywilnoprawnych, działa wyłącznie w ramach dominium.

Nie rozumiem stwierdzenia Doktoranta, że „Bez wątplenia interes prawny w przypadku Skarbu Państwa nie może mieć nieograniczonego zasięgu, ponieważ jego zakres wyznacza konstytucyjna zasada proporcjonalności” (s. 30). Po pierwsze nie wiem



co miałyby oznaczać interes prawny o nieograniczonym zasięgu, po drugie, zasada proporcjonalności odnosi się do zakresu ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa, z punktu widzenia celu, który Państwo ma osiągnąć i środków stosowanych do osiągnięcia tych celów. Poważnym brakiem jest to, że Doktorant opisując zasadę proporcjonalności, nie powołuje się na szerokie orzecznictwo ETPCz, szczególnie w odniesieniu do art. 1 protokołu 1 EKPCz oraz, że nie wskazuje, iż ustawodawca już w Konstytucji wskazuje interesy publiczne, ze względu na które, można ograniczać korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. W tym zakresie pomija także rozległą literaturę polską (np. S. Jarosz-Żukowska) i zagraniczną. Nie widzę też ostatecznego rozstrzygnięcia jak interes publiczny, ma się do interesu Skarbu Państwa oraz do interesu prawnego (s. 28-34). Punktem wyjścia rozważań powinien być interes publiczny i ewentualne rozważenie w jakim zakresie i w jakich sytuacjach ten interes jest realizowany przez Skarb Państwa. Takich rozważań jednak brak, Doktorant nie wyjaśnia czym jest interes Skarbu Państwa, który ma być chroniony.

Przedwczesne jest w podsumowaniu rozdziału twierdzenie Doktoranta, że „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” (s. 44). Nie zidentyfikował on bowiem tych aktów prawnych, a zatem nie wiadomo, czy jest ich wiele i czy faktycznie pozwalają one na dużą uznaniowość przy ograniczaniu obrotu nieruchomościami prywatnymi. Ponadto, Doktorant nie wskazuje, czy uznaniowość działa na korzyść ochrony interesów Skarbu Państwa, czy nie – a przecież tego ma dotyczyć praca.

W rozdziale drugim Doktorant podejmuje tematykę prawa pierwokupu w obcych porządkach prawnych, w celu wykazania, jak przy użyciu tej instytucji chroniony jest w wybranych państwach interes Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. W pierwszej kolejności Doktorant opisuje ustawowe prawo pierwokupu w prawie niemieckim. Wskazuje obowiązujące w tym zakresie przepisy, a także cele, dla realizacji których możliwe jest skorzystanie z tego uprawnienia przez Skarb Państwa. Zaznacza, że chodzi tu o ochronę interesu publicznego w postaci ochrony walorów przyrodniczych oraz, że cel nabycia nieruchomości jest istotny, gdyż skorzystanie z ustawowego prawa pierwokupu musi prowadzić do konkretnie określonych celów nabycia danej

nieruchomości. Nie rozumiem dlaczego Doktorant ocenia, że „Powyższe rozwiązania znacząco osłabiają ochronę interesów państwa w obrocie nieruchomościami, ponieważ wymagają spełnienia rygorystycznych przesłanek wykonania prawa pierwokupu w postaci określenia celu nabycia nieruchomości.” (s. 53), zamiast przyjąć, że to rozwiązanie, ze względu na swoją precyzję pozwala na adekwatną i zgodną ze zidentyfikowanym interesem publicznym, ochronę interesów państwa, która ani nie jest nadmierna, ani zbyt słaba.

W odniesieniu do prawa francuskiego, Doktorant przedstawia regulacje kodeksu urbanistycznego w zakresie ustawowego prawa pierwokupu, zwracając uwagę na ustanawianie stref, w obrębie których może być wykonywane prawo pierwokupu. Słusznie wskazuje także, że długi termin na możliwość skorzystania z prawa pierwokupu przez państwo jest nieuzasadniony, co niepotrzebnie, nadmiernie ogranicza swobodę obrotu nieruchomościami. Również w prawie francuskim, wymagane jest wskazanie celu, na który nieruchomość będzie nabyta przy wykorzystaniu uprawnienia w postaci ustawowego prawa pierwokupu. Doktorant przedstawia także funkcjonowanie ustawowego prawa pierwokupu w odniesieniu do obrotu nieruchomościami rolnymi.

W odniesieniu do prawa włoskiego, Doktorant opisuje sąsiedzkie prawo pierwokupu, które przysługuje podmiotom prywatnym, a nie państwu – argumentuje jednak, że ponieważ dotyczy nabywania sąsiadujących gruntów rolnych, to jest to w sposób pośredni także sposób ochrony interesów państwa. Z tym stwierdzeniem, należy się zgodzić, natomiast pojawia się tu problem taki, że pośrednia ochrona interesów państwa może być realizowana przez najróżniejsze regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami i nie jest jasne, czy Doktorant rozważył istnienie jeszcze innych, podobnych instrumentów oraz dlaczego zdecydował się opisać tylko jeden tego rodzaju instrument. Nie wyjaśnił też Doktorant, czy w prawie włoskim oprócz sąsiedzkiego prawa pierwokupu przy gruntach rolnych, występuje też ustawowe prawo pierwokupu zastrzeżone na rzecz państwa, oraz w jakich sytuacjach i dla jakich celów może być realizowane. Jest to niekonsekwencja, ponieważ analizując wybrane systemy prawne, powinien starać się opisać analogiczne instytucje, lub stwierdzić, że w określonym systemie prawnym wskazanej instytucji nie ma. W przeciwnym razie analiza jest

niepełna, poczyniona w różnym zakresie w odniesieniu do każdego państwa, co nie pozwala na wyciągnięcie rzetelnych wniosków prawno-porównawczych.

W rozdziale III Doktorant przedstawia genezę historyczną ograniczeń w obrocie cywilnoprawnym nieruchomości prywatnych i słusznie wskazuje, że ze względu na odmienną sytuację polityczno-gospodarczą, inne były założenia w tym zakresie w okresie dwudziestolecia międzywojennego, a inne po zakończeniu II Wojny Światowej, a następnie po reformach z roku 1990. Ciekawe rozważania dotyczą instytucji zezwolenia na nabycie nieruchomości, w tym przez cudzoziemców, a także prawa wykupu i ustawowego prawa pierwokupu. Nie jest jasne, dlaczego wyłączenie nieruchomości jest także ujęte – oczywiście, ze swej istoty służy ono realizacji celów publicznych, ale nie bardzo rozumiem związek tej instytucji z ograniczeniami obrotu prywatnoprawnego, którymi zajmuje się w pracy Doktorant. Jak sam podkreślił w roz. I – zajmuje się w pracy obrotem nieruchomości rozumianym jako cywilnoprawny obrót poprzez dokonywane czynności prawne. Doktorant umiejętnie przedstawia kontekst polityczno-ekonomiczny omawianych przez siebie instytucji, wskazując na ich wady i zalety, a także punktując, które aspekty omawianych instrumentów prawnych chroniły interes właścicieli prywatnego, a które nie. W podsumowaniu rozdziału Doktorant wskazuje na dwa modele ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami, obowiązujących w różnych okresach historycznych w Polsce. Wskazana charakterystyka raczej dotyczy zasad systemu społeczno-gospodarczego i powiązanych z nim instrumentów reglamentacji obrotu, aniżeli spójnego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa. Uwagę zwraca fakt, że instytucje w okresie III RP zostały omówione bardzo skrótowo, na zaledwie dwóch stronach. Nie jest też jasne dlaczego, wyprzedzając tok wyводу, Doktorant na stronie 99 przesądza o tym, jaki jest obecnie obowiązujący „model” ochrony interesów Skarbu Państwa, w porównaniu z modelami historycznymi. Ponownie jednak należy wskazać, że Doktorant opisuje założenia ustrojowe państwa i wskazuje, jakie instrumenty prawne, zgodnie z tymi założeniami, wykorzystuje ustawodawca do reglamentacji, mniej lub bardziej intensywnej, cywilnoprawnego obrotu nieruchomościami.

Rozdział IV zaczyna się od niezrozumiałego zdania: „Przedmiot ochrony Skarbu Państwa jest jednym z najważniejszych aspektów związanych z zabezpieczeniem

interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami.” Z samego tytułu rozprawy wynika, że przedmiotem ochrony jest interes Skarbu Państwa, a co jest przedmiotem tego interesu i ze względu na jakie okoliczności, jest zagadnieniem, które Doktorant na tym etapie pracy zdołał już częściowo rozstrzygnąć. Zazwyczaj chodzi o ochronę wartości takich jak bezpieczna produkcja rolna, ochrona przyrody, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, itp., która to ochrona jest możliwa poprzez stosowną reglamentację cywilnoprawnego obrotu nieruchomościami. Z drugiego akapitu pierwszej strony rozdziału wynika, że pisząc o przedmiocie ochrony Skarbu Państwa (co jest niezrozumiałym i niezgrabnym językowo sformułowaniem) Doktorantowi chodzi o nieruchomości, jako przedmiot, za pomocą którego realizowane i chronione mają być określone interesy publiczne. Słusznie, aczkolwiek bez związku z poprzedzającymi rozważaniami, wskazuje problemy dotyczące ustalenia przeznaczenia nieruchomości i skutki stosowania art. 24 p.g.k. Doktorant pomija jednak ważne zmiany w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które uchwalono w lipcu 2023 i które powinny zostać w tym kontekście chociaż zasygnalizowane, gdyż będą one wpływać na sposób kształtowania przeznaczenia terenów i nieruchomości oraz na ocenę przeznaczenia konkretnej nieruchomości.

Następnie Doktorant analizuje szczególne rodzaje nieruchomości, które ze względu na swoje funkcje/przeznaczenie, są ważne dla państwa i z tego względu ustawodawca wprowadza określone uprawnienia dla Skarbu Państwa przy okazji cywilnoprawnego obrotu tymi nieruchomościami. Uwaga Doktoranta skupia się głównie na trudnościach definicyjnych określonych rodzajów nieruchomości, które mogą powodować wątpliwości co do tego, czy w przypadku określonej nieruchomości, spełniono ustawowe przesłanki zastosowania przez Skarb Państwa swoich uprawnień. Wywody w tej części pracy są prowadzone logicznie, według schematu, w którym określone rodzaje nieruchomości są opisane, wraz z odtworzeniem ratio legis konieczności reglamentowania ich obrotu, a następnie przedstawiane są wprowadzone przez ustawodawcę uprawnienie Skarbu Państwa wpływające na cywilnoprawny obrót tymi nieruchomościami. Doktorant zwraca uwagę na praktyczne trudności w poprawnym stosowaniu prawnych przesłanek zastosowania przez Skarb Państwa swoich uprawnień, słusznie zauważając także ich konsekwencje dla sprawności i pewności

działania notariatu, obsługującego te transakcje. Niedosyt pozostawiają uwagi Doktoranta co do oceny *ratio legis* w zakresie obrotu gruntami rolnymi, gdyż tutaj potrzebne byłoby szersze omówienie politycznych i gospodarczych uwarunkowań gospodarki gruntami rolnymi i kształtem rolnictwa w Polsce. Doktorant nie ocenia, czy cele u.k.u.r zostały poprawnie wytyczone oraz, czy reglamentacja obrotu tymi gruntami jest potrzebna i czy faktycznie prowadzi do realizacji wytyczonych celów.

Doktorant analizuje przesłanki uniemożliwiające stosowanie opisywanych uprawnień przez Skarb Państwa. Wskazuje sytuacje, w których ustawodawca decyduje się na ochronę interesu podmiotu prywatnego. W podsumowaniu rozdziału wskazuje, że największym problemem jest poprawne ustalenie, czy określona nieruchomość posiada cechy, ze względu na które Skarb Państwa może realizować swoje uprawnienia. Brakuje jednak wskazania modelu, ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Dokonano raczej inwentaryzacji różnych przepisów szczególnych, których celem jest ochrona określonych rodzajów nieruchomości, ze względu na ich znaczenie dla ochrony uznanych przez ustawodawcę wartości.

Ostatni rozdział poświęcony jest analizie reprezentacji Skarbu Państwa przy realizacji określonych uprawnień. Doktorant umiejętnie i w uporządkowany sposób przedstawia odpowiednie *stationes fisci* i ich kompetencje kształtowane ustawami szczególnymi. Sprawnie i precyzyjnie wskazują kompleksowość regulacji prawnych w tym zakresie.

W zakończeniu pracy, Doktorant podsumowuje najważniejsze wnioski wynikające z prowadzonych przez siebie rozważań, które są zbieżne z podsumowaniem poszczególnych rozdziałów. Niedosyt pozostawia przedstawiony „model” ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej (s. 216-217), ponieważ sprowadza się on do wskazania informacji, które nie są zaskakujące i wynikają nawet z pobieżnej znajomości zasad obrotu nieruchomościami w państwie demokratycznym, chroniącym prawa człowieka, a jednocześnie interesy publiczne związane ze środowiskiem i bezpieczeństwem gospodarczym kraju. Ponadto, Doktorant wskazuje na to, że „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” (s. 210), natomiast nie rozstrzyga, czy to oznacza, że ochrona interesów Skarbu Państwa jest odpowiednia, czy też nie. Ponadto, jak już wspominałam, z przeprowadzonych przez Doktoranta analiz prawnoporównawczych ograniczonych do ustawowego prawa pierwokupu, nie można wyciągnąć powyższego wniosku.

Postulaty *de lege ferenda* sformułowane przez Doktoranta mają usunąć nadmierny zakres uznaniowości spowodowany zbyt niską precyzją przepisów, wprowadzających przesłanki korzystania przez Skarb Państwa ze swoich uprawnień. Nie jestem jednak przekonana, czy np. odwołanie się w u.k.u.r. do definicji nieruchomości rolnej zawartej w k.c. usunie problemy, skoro ta definicja również jest szeroka i budząca w literaturze wiele zastrzeżeń co do jej funkcji i znaczenia dla szeroko pojętego prawa rolnego. Za błędny uważam §3 proponowanego art. 600<sup>1</sup> k.c., ponieważ sąd nie ma kompetencji do dokonania wyceny nieruchomości, a propozycja zdaje się zakładać, że sam sąd będzie dokonywał wyceny. Doktorant nie rozważa także potencjalnych problemów związanych z kwestionowaniem ceny transakcyjnej przez Skarb Państwa przed sądem, oraz tego, że cena nie musi odpowiadać wartości rynkowej nieruchomości, w szczególności w sytuacji zakupu przez tzw. amatora nieruchomości. Ponadto, od którego momentu należy uznać, że cena rażąco odbiega od wartości? Ta propozycja wydaje się umacniać pozycję Skarbu Państwa, a Doktorant argumentuje, że ograniczenia obrotu już są zbyt intensywne.

Podsumowując merytoryczną ocenę pracy należy stwierdzić, że Doktorant dokonał swoistej inwentaryzacji obowiązujących dawniej i obecnie wybranych uprawnień Skarbu Państwa, które ograniczają cywilnoprawny obrót nieruchomościami prywatnymi, ze względu na realizację interesów państwa, związanych z uznanymi w Konstytucji RP wartościami. Nie pozwala to jednak ani na zidentyfikowanie problemu badawczego, który ma zostać rozstrzygnięty, ani na przedstawienie jego oryginalnego rozwiązania. Rozważania prawnoporównawcze, nie zostały w sposób odpowiedni wplecione w tok wyводу i stanowią jedynie punktowe przedstawienie ogólnych założeń co do prawa ustawowego pierwokupu, z pominięciem analizy tego, czy występują inne mechanizmy ograniczania obrotu nieruchomościami prywatnymi. Nie pozwalają zatem na ocenę tego, czy w krajach obcych ustawodawca w mniejszym zakresie ingeruje w cywilnoprawny obrót nieruchomościami.

Doktorant trafnie wskazuje różne niedostatki aktualnej regulacji, natomiast brakuje ostatecznego przesądzenia, na ile, niezależnie od deklarowanej *ratio legis* przepisów, uzasadnione jest utrzymanie omawianych ograniczeń, szczególnie w świetle faktu, iż Doktorant twierdzi, iż w krajach zachodnich tych ograniczeń jest znacznie mniej. Doktorant nie opracował optymalnego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa, nie wskazał w szczególności według jakich kryteriów i celów należałoby taki model konstruować i jakie cele model taki miałby realizować. Z punktu widzenia przyjętego celu pracy, trudno mówić o uporządkowaniu wybranych tytułów prawnych, stanowiących podstawę ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej. Doktorant nie porządkuje ich wg. jakiegoś kryterium, np. dotkliwości uprawnienia, częstotliwości jego stosowania, itp.

W odniesieniu do tezy postawionej na wstępie, Doktorant wypunktował w podsumowaniu, powody, dla których należy uznać, iż 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. Nie ma to jednak związku z analizą, która miała prowadzić do stworzenia modelu ochrony interesów Skarbu Państwa ani też z oceną tego, czy interesy Skarbu Państwa są w obrocie nieruchomościami niepublicznymi odpowiednio chronione. Nie ustalono wreszcie, czym jest interes Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niepublicznymi. Z rozważań Doktoranta wynika, że chodzi o ochronę interesu publicznego, pojawiającego się przy korzystaniu z nieruchomości o szczególnych cechach, np. cennych przyrodniczo. Doktorant bardziej koncentruje się na analizie ograniczeń obrotu nieruchomościami, aniżeli na tym, czy w istocie służą one interesowi Skarbu Państwa.

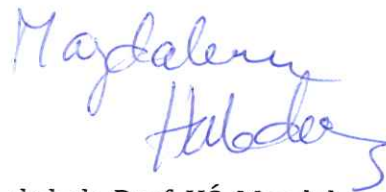
Powyższe zastrzeżenia są konsekwencją wadliwie ujętego tematu i celu pracy, co nie pozwoliło na sformułowanie problemu naukowego, mającego podlegać rozstrzygnięciu, ani też na sformułowanie tezy badawczej i opracowanie modelowego ujęcia ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami (zob. pkt. I niniejszej recenzji). Rozważania Doktoranta inwentaryzują stan prawny i stanowią poprawną syntezę przedstawianych przez doktrynę i judykaturę poglądów, natomiast nie prowadzą do

przedstawienia oryginalnego rozwiązania problemu naukowego. Z tego powodu, nie można także uznać, iż Doktorant posiadał umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

#### V. Konkluzja

Ze względu na przedstawione powyżej uwagi krytyczne, nie można uznać, iż w przedstawionej do recenzji rozprawie doktorskiej Doktorant zaprezentował umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej oraz, że praca stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Nie zostały zatem spełnione wymagania określone w art. 187 ustt. 1 i 2. ustawy z dnia z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce

17 stycznia 2024



dr hab. Prof. UŚ. Magdalena Habdas