

**ANDRZEJ PERZYNA**

# **Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa**

## **1. Wstęp**

Celem artykułu jest przybliżenie zmian w zakresie prawnej regulacji instytucji pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasobu), wprowadzanych na podstawie ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>1</sup>. Akt ten, mający wejść w życie 1 maja 2016 r.<sup>2</sup>, nowelizuje przepisy ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>3</sup>. Skupienie się w artykule przede wszystkim na wpływie nowelizacji na przywilej pierwszeństwa uzasadnione jest tym, że w nowym stanie prawnym tytułowa instytucja, funkcjonująca w zakresie obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi od 1999 r., ulega znacznemu, często nieuzasadnionemu ograniczeniu. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że nowelizacja modyfikuje podstawowe reguły obrotu nieruchomościami zgromadzonymi w Zasobie, co uzasadnia szersze ujęcie nowo wprowadzanych rozwiązań, nie tylko przez pryzmat przywileju pierwszeństwa.

## **2. Zakres stosowania przepisów ustawy**

Przepis art. 1 u.g.n.r.S.P. opisuje przedmiotowy zakres zastosowania przepisów ustawy. Wskazany przepis ulegał już zmianom, z których najważ-

---

<sup>1</sup> Dz. U. poz. 1433 (dalej jako: u.k.u.r. z 2015 r.).

<sup>2</sup> Pierwotnie termin wejścia w życie ustawy został wyznaczony na 1 stycznia 2016 r. Został on zmieniony na podstawie nieopublikowanej jeszcze w momencie przygotowywania artykułu ustawy z 16 grudnia 2015 r.

<sup>3</sup> Dz. U. 2015, poz. 1014 ze zm. (dalej jako: u.g.n.r.S.P.).

niejsza wiąże się z nowelizacją z 1999 r.<sup>4</sup> Dokonano wówczas wyłączenia z zakresu stosowania ustawy „innych [niż nieruchomości rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego – A.P.] nieruchomości” położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele gospodarki rolnej. Wprowadzana w 1999 r. zmiana bynajmniej nie wiązała się z potrzebą ograniczenia zakresu zastosowania regulacji do nieruchomości rolnych, lecz podyktowana była jedynie chęcią bardziej precyzyjnego określenia, jakie nieruchomości są objęte ustawą<sup>5</sup>.

Wprowadzana przez u.k.u.r. z 2015 r. zmiana polega na tym, że ujęte przepisami ustawy zasady gospodarowania dotyczyć będą nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, ale już w oderwaniu od tego, czy przeznaczone są w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele związane z gospodarką rolną. Mogłoby się wydawać, że po pozornym zawężeniu zakresu stosowania ustawy w 1999 r. kolejna zmiana, zaplanowana na 1 maja 2016 r., idzie w odwrotnym kierunku – rozszerzenia zbioru nieruchomości, co do którego stosowane są przepisy omawianej ustawy, przez ujęcie w nim również nieruchomości rolnych w rozumieniu k.c., co do których brak ustaleń planów miejscowych. Jednak również i w tym przypadku zmiana ma *de facto* niewielkie znaczenie praktyczne i nie oznacza ona, że reguły zbywania nieruchomości, w tym i zasada pierwszeństwa, obejmą nowe kategorie gruntów. Jest tak przede wszystkim ze względu na fakt, że zakres regulacji ustawowej już w tej chwili obejmuje, po pierwsze, również inne nieruchomości, w tym i nierolne, o ile pozostały one po zlikwidowanych PGR-ach<sup>6</sup>, niezależnie od kwestii ich przeznaczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, oraz po drugie, nieruchomości rolne przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych oraz z innych tytułów<sup>7</sup>, również bez względu na ich przeznaczenie. Tak szerokie ujęcie zakresu stosowania ustawy w innych przepisach powoduje, że wprowadzana obecnie zmiana ma charakter nie merytoryczny, lecz redakcyjny.

Należy ponadto przypomnieć, że istotną rolę przepisy art. 1 oraz doprecyzowujący go art. 2 ust. 1 odegrały na etapie tworzenia Zasobu. Były one wówczas wyznacznikiem tego, jakie mienie mogło wejść do nowo tworzone-

---

<sup>4</sup> Ustawa z 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 49, poz. 484.

<sup>5</sup> Por. uzasadnienie projektu ustawy, druk nr 160, <http://orka.sejm.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015].

<sup>6</sup> Art. 1 pkt 2 u.g.n.r.S.P.

<sup>7</sup> Art. 2 ust. 2 u.g.n.r.S.P.

go Zasobu<sup>8</sup>, podawały cechy nieruchomości, jakie powinny być spełnione w dacie wejścia w życie ustawy, żeby mogły być do niego przekazane<sup>9</sup>. Przepisy te służyły również innemu celowi – określeniu, czy w danym przypadku państwowe nieruchomości nieprzekazane do Zasobu do 30 czerwca 2000 r. mogły stać się własnością gmin, na terenie których były położone<sup>10</sup>. Warunkiem komunalizacji takich nieruchomości był status nieruchomości rolnej oraz odpowiednie przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego<sup>11</sup>.

Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa nie jest obecnie zamknięty na nowe nieruchomości. Agencja Nieruchomości Rolnych<sup>12</sup> ma uprawnienia do nabywania nieruchomości na podstawie u.g.n.r.S.P., u.k.u.r. (zarówno z 2003, jak i 2015 r.), jak i np. ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników<sup>13</sup>. Takie nieruchomości mogą być objęte postanowieniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, lecz nie jest to warunek *sine qua non* przekazania ich do Zasobu. Trudno byłoby obecnie znaleźć uzasadnienie ograniczenia stosowania przepisów o pierwszeństwie, zasadach przetargu, sposobie określania ceny nieruchomości itd. jedynie do tych nieruchomości rolnych w Zasobie, których rolne przeznaczenie wynika z treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przykładowo, dlužczego dzierżawca miałby mieć pierwszeństwo jedynie w przypadku, gdy dzierżawione nieruchomości pochodzą ze zlikwidowanego PGR-u, niezależnie od istnienia planu miejscowego o określonej treści, a jeżeli chodzi o inne dzierżawione nieruchomości – jedynie wtedy, gdy kwestia ich przeznaczenia jest w takim planie przesądzona? Stąd również należy wyciągnąć wniosek, że wprowadzana w zakresie art. 1 pkt 1 zmiana ma niewielkie znaczenie praktyczne.

---

<sup>8</sup> Por. art. 12 ust. 1 u.g.n.r.S.P.: „Mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2, przejęte w trybie niniejszej ustawy tworzy Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, zwany dalej »Zasobem«”.

<sup>9</sup> Tak Ł. Sanakiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2014, System Informacji Prawnej Lex, komentarz do art. 13.

<sup>10</sup> Art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P.

<sup>11</sup> Na takim stanowisku konsekwentnie stoją sądy administracyjne rozpatrujące sprawy związane z tym zagadnieniem. Zob. np. wyrok NSA z 12 września 2012 r., I OSK 1260/11, Lex, nr 1218350; wyrok WSA w Warszawie z 12 listopada 2013 r., I SA/Wa 844/13, Lex, nr 1710859.

<sup>12</sup> Dalej jako: Agencja.

<sup>13</sup> Dz. U. 2015, poz. 704 ze zm. W art. 58 tej ustawy przewidziano możliwość odpłatnego przejścia na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego osoby mającej ustalone prawo do emerytury lub renty. Przejęcie jest dokonywane przez Agencję.

### 3. Skreślenie pierwszeństwa byłych właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców

Nowelizacja zakłada skreślenie przepisu art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy, a więc uszczuplenie katalogu podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo, o byłych właścicieli nieruchomości i ich spadkobierców, jeżeli nieruchomości te były przejęte przez państwo przed dniem wejścia w życie ustawy. Ten krok ustawodawcy może być zastanawiający, skoro przyznanie właśnie tej grupie przywileju, jakim jest pierwszeństwo, jest uważany za przejaw słuszych tendencji reprivatyzacyjnych, znajdujących umocowanie w konstytucyjnych zasadach sprawiedliwości społecznej i poszanowania własności<sup>14</sup>.

Nie można z pewnością uzasadniać wprowadzanej zmiany tym, że pierwszeństwo przysługujące właścicielom, jak i – ogólniej rzecz ujmując – pierwszeństwo ujęte przepisami u.g.n.r.S.P. jest instytucją martwą. Z danych przedstawianych przez Agencję wynika coś zgoła odmiennego – że nieruchomości zbywane z Zasobu znajdują nowego właściciela częściej na skutek realizacji pierwszeństwa przez uprawnione osoby niż w wyniku przeprowadzonego przetargu. Przykładowo w 2014 r. z ponad 120 tys. ha sprzedanych przez Agencję nieruchomości więcej niż  $\frac{2}{3}$  tego arealu przypadło osobom realizującym pierwszeństwo w nabyciu<sup>15</sup>. Co prawda Agencja nie podaje informacji odnoszących się konkretnie do transakcji zawieranych z byłymi właścicielami lub ich spadkobiercami, ale z dostępnych danych można wywnioskować, że dotychczas rokrocznie ta grupa nabywała od 2 do 6 tys. ha gruntów wchodzących w skład Zasobu<sup>16</sup>.

W uzasadnieniu projektu ustawy nie przytoczono żadnych argumentów przemawiających za wykreśleniem z ustawy pierwszeństwa byłych właścicieli i ich spadkobierców. Jedynie na etapie prac nad projektem nowelizacji w sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaprezentowano stanowisko, że zmiana jest wywołana często występującym w praktyce procederem nabywania nieruchomości przez spadkobierców byłych właścicieli jedynie

---

<sup>14</sup> Wyrok TK z 18 czerwca 1996 r., W 19/95, OTK 1996, nr 3, poz. 25; wyrok SN z 6 maja 2004 r., III CK 471/02, Lex, nr 5858091; wyrok SA w Poznaniu, I ACa 2/14, Lex, nr 1458955.

<sup>15</sup> Na przestrzeni ostatnich kilku lat proporcje utrzymują się na podobnym poziomie. Por. raporty z działalności Agencji w poszczególnych latach publikowane na stronie internetowej [bip.anr.gov.pl](http://bip.anr.gov.pl).

<sup>16</sup> W raportach podawane są dane o powierzchni sprzedanych z Zasobu gruntów, a dodatkowo – o powierzchni nieruchomości, których nabywcami zostały osoby posiadające pierwszeństwo, a także o powierzchni gruntów, które w tej grupie przypadły dotychczasowym dzierżawcom.

w celu dalszej ich odsprzedaży rolnikom<sup>17</sup>. Warte podkreślenia jest w tym miejscu stanowisko Senatu, który opowiadał się za pozostawieniem w tym zakresie dotychczasowych rozwiązań, argumentując to naruszeniem przez proponowaną zmianę zasady ochrony praw słusznie nabytych<sup>18</sup>. W trakcie dalszych prac nad projektem zastrzeżenia Senatu nie zostały jednak wzięte pod uwagę.

Autorzy nowelizacji stanęli na stanowisku, że obecny stan prawny nie daje gwarancji tego, że nieruchomości publiczne trafiają w ręce osób rzeczywiście zainteresowanych gospodarowaniem na tych gruntach. W tym miejscu należy przypomnieć, że również ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>19</sup> zawiera przepisy normujące pierwszeństwo przysługujące byłym właścicielom oraz ich spadkobiercom w przypadku zbywania nieruchomości z publicznych zasobów<sup>20</sup>. To pierwszeństwo obowiązuje również w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnych, zgromadzonych w zasobach nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, jak również w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa. Szacuje się, że obecnie poza Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa znajdują się ponad 52 tys. ha użytków rolnych stanowiących własność państwową<sup>21</sup>. Co więcej, w samym Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa zgromadzone są nie tylko nieruchomości rolne w rozumieniu k.c. Agencja podaje, że z niemal 270 tys. ha gruntów mogących być obecnie przedmiotem sprzedaży ok. 58 tys. ha (czyli 22%) to grunty kwalifikujące się do wykorzystania w celach nierolniczych<sup>22</sup>. W tej grupie znalazły się m.in. nieruchomości wpisane do rejestru zabytków, w przypadku których niewielkie znaczenie odgrywają takie kwestie, jak przejawiana przez ustawodawcę wola ograniczania obrotu spekulacyjnego oraz chęć wspierania rozwoju gospodarstw rodzinnych. Byli właściciele i ich spadkobiercy wraz z wejściem w życie nowelizacji tracą możliwość bezprzetargowego ich nabycia. W efekcie powstaje niczym nieuzasadniony dualizm w sytuacji tych osób

<sup>17</sup> Zob. zapis przebiegu posiedzenia Komisji z 4 sierpnia 2015 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?skmr=RRW-280> [dostęp: 23.12.2015]. W trakcie dyskusji podano, że spadkobiercy byłych właścicieli w trybie bezprzetargowym nabyli 20-30 tys. ha gruntów.

<sup>18</sup> Uchwała Senatu RP z 24 lipca 2015 r. w sprawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, druk nr 3753, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3753> [dostęp: 23.12.2015].

<sup>19</sup> Dz. U. 2015, poz. 1774 ze zm. (dalej jako: u.g.n.).

<sup>20</sup> Art. 34 ust. 1 pkt 2 u.g.n.

<sup>21</sup> Por. Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.; [bip.msp.gov.pl/bip/mienie-skarbu-panstwa/sprawozdania-o-stanie](http://bip.msp.gov.pl/bip/mienie-skarbu-panstwa/sprawozdania-o-stanie).

<sup>22</sup> Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych w roku 2014, <http://bip.anr.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015].

– okazuje się, że w 2016 r. o tym, czy byłym właścicielom oraz ich spadkobiercom będzie przysługiwać pierwszeństwo w nabyciu, nie będzie decydować charakter nieruchomości, ale zupełnie inna przesłanka – to, czy sprzedawana nieruchomość publiczna znalazła się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, czy też jest ujęta w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa bądź też w zasobach komunalnych.

#### 4. Sankcja nieważności

Pierwszeństwo nie jest instytucją jednorodną<sup>23</sup>, w związku z czym uzasadnione jest założenie o istnieniu różnych rodzajów pierwszeństw w polskim porządku prawnym, uregulowanych w odrębnych ustawach. Zastosowanie przepisów o pierwszeństwie jednego rodzaju do innych typów pierwszeństw zawsze wiąże się z koniecznością dokonania oceny, czy i w jakim zakresie jest to dopuszczalne. Tak jest również w przypadku pierwszeństwa zawartego w u.g.n.r.S.P., którego regulacja nie jest wyczerpująca. Przykładowo ustawodawca nie udziela odpowiedzi na pytanie, jakie są konsekwencje naruszenia pierwszeństwa. Wydaje się, że obecnie w orzecznictwie<sup>24</sup> przeważa przekonanie, iż naruszenie pierwszeństwa wiąże się jedynie z odpowiedzialnością odszkodowawczą po stronie Agencji, co jest rezultatem przyjęcia takiego stanowiska w ramach „modelowej” regulacji pierwszeństwa w u.g.n.<sup>25</sup> Trudno tu jednak mówić o jednomyślności, skoro prezentowane są również poglądy o dopuszczalności w tym przypadku zastosowania sankcji nieważności bezwzględnej<sup>26</sup>, jak i bezskuteczności czynności prawnej<sup>27</sup>.

Niestety sam ustawodawca nie wykorzystał nadarzającej się okazji do rozstrzygnięcia tej kwestii na drodze regulacji prawnej, co wydaje się tym bardziej niezrozumiałe, że właśnie *novum* stanowi dodanie do ustawy przepisu o sankcji nieważności.

---

<sup>23</sup> E. Kremer, *Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria” 6, 2007, s. 125-126.

<sup>24</sup> Uchwała SN z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 149.

<sup>25</sup> Wyrok SN z 3 września 2003 r., II CKN 417/01, Lex, nr 1129333; E. Kremer, op. cit., s. 138.

<sup>26</sup> E. Kremer, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym – na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „Rejent” 2000, nr 7-8, s. 99.

<sup>27</sup> Tak S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Białystok 1997, s. 99.

W świetle dodanego art. 29c: „Czynność prawna dotycząca zbycia nieruchomości dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub dokonana w wyniku przetargu, który odbył się niezgodnie z przepisami ustawy, lub w którym jako nabywcę nieruchomości wyłoniono osobę, która nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 29 ust. 3ba, jest nieważna”. Takie sformułowanie przepisu przewidującego sankcję za naruszenie przepisów ustawy rodzi wątpliwości, jeżeli chodzi o zakres jego zastosowania. Skupiając się w tym miejscu na kwestii zastosowania tego przepisu w przypadku naruszenia pierwszeństwa, trzeba zauważyć, że jego hipotezą jest przede wszystkim wadliwość czynności prawnej dotyczącej zbycia nieruchomości. Nie brakuje zaś głosów, że zawiadomienie przez Agencję osoby, której przysługuje pierwszeństwo o zamiarze zbycia nieruchomości, jak i późniejsze jej oświadczenie o zamiarze skorzystania z pierwszeństwa to kwestie leżące poza treścią samej czynności prawnej<sup>28</sup>. Działania te nie są elementami żadnej czynności prawnej, a jedynie prawnym warunkiem (*conditio iuris*) koniecznym do wywołania określonego skutku prawnego<sup>29</sup>, czynnościami poprzedzającymi rokowania pomiędzy uprawnionym a Agencją. Dokonywane przez Agencję zawiadomienie nie może być traktowane jako oferta ani oświadczenie będące odpowiedzią na to zawiadomienie nie może być uważane za przyjęcie oferty – taka interpretacja prowadziłaby do obejścia m.in. przepisów o wymaganej formie aktu notarialnego dla czynności prawnej przenoszącej własność nieruchomości<sup>30</sup>. Dodatkowo podawana w zawiadomieniu cena nieruchomości może być elementem rokowań między uprawnionym z pierwszeństwa a Agencją, co oznacza, że na etapie zawiadomienia nie możemy mówić o konkretyzacji treści czynności prawnej. Okazuje się wobec tego, że jeżeli przyjmiemy dominujący obecnie pogląd o charakterze pierwszeństwa, musimy również pogodzić się z tym, że w przypadku jego naruszenia niemożliwe będzie zastosowanie nowego przepisu art. 29c.

Kwestia naruszenia pierwszeństwa była również analizowana w literaturze pod kątem możliwości zakwalifikowania tego typu działania jako naruszenie opisanych przepisami procedur, co skutkowałoby możliwością zastosowania sankcji nieważności z art. 58 k.c. Prezentowany jest pogląd, zgodnie

---

<sup>28</sup> J. Ciszewski, *Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z 21.12.2006 r., III CZP 121/06*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2008, nr 2, s. 89-92.

<sup>29</sup> Uchwała SN z 7 października 2008 r., III CZP 95/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 121.

<sup>30</sup> Wyrok SN z 19 lipca 2006 r., I CSP 138/06, Lex, nr 604114; E. Klat-Górska, *Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości według art. 29 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, w: R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Kluczbork 2001, s. 215-216.

z którym trudno mówić w przypadku pierwszeństwa o wprowadzeniu jakiegokolwiek sformalizowanej procedury związanej z jego realizacją<sup>31</sup>. Jakkolwiek pogląd ten może być przedmiotem dyskusji<sup>32</sup>, to i tak w tym zakresie nowelizacja nie daje nowych argumentów za przyjęciem któregośkolwiek ze stanowisk – znowelizowane przepisy nie wprowadzają żadnych zmian w zakresie „procedury” realizacji pierwszeństwa.

Mimo powyższych uwag stwierdzenie, że w przypadku naruszenia pierwszeństwa utrzymano dotychczasowe *status quo*, wydaje się nie do końca słuszne. Uzasadnienie wprowadzenia instytucji pierwszeństwa, nadanego byłym właścicielom oraz ich spadkobiercom w celu złagodzenia następstw władczej działalności Państwa w minionej formacji społeczno-gospodarczej<sup>33</sup>, mające podstawę w wartościach konstytucyjnych, skłaniało do stosowania „silnej” sankcji nieważności w celu ochrony interesów tej grupy osób. Nowelizacja z kolei idzie w odwrotnym kierunku – wraz ze skreśleniem przepisu przewidującego pierwszeństwo byłych właścicieli i ich spadkobierców odpada aksjologiczne uzasadnienie sankcji nieważności.

Nowelizacja sprawia, że beneficjentami pierwszeństwa stają się głównie dzierżawcy nieruchomości z Zasobu<sup>34</sup>. Również z prac nad przepisami nowelizującymi u.k.u.r. z dnia 31 grudnia 2015 r. wynika, że obrót dzierżawny ma być w najbliższych latach rozwiązaniem preferowanym<sup>35</sup>. Jednak nie uzasadnia to jeszcze opowiedzenia się za silniejszą niż dotychczas ochroną pierwszeństwa dzierżawców.

Zarówno u.k.u.r. z 2003 r., jak i u.k.u.r. z 2015 r. zawierają przepisy o sankcji nieważności, przewidzianej m.in. dla przypadku naruszenia prawa pierwokupu dzierżawcy. Warto podkreślić, że nie każdy dzierżawca ma prawo pierwokupu na podstawie tych ustaw, a więc i nie każdy jest chroniony tą sankcją. Nieważność jest przewidziana jedynie w przypadku dzierżawy kwalifikowanej – takiej, w ramach której dzierżawca jest rolnikiem indywidual-

<sup>31</sup> Uchwała SN z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 149.

<sup>32</sup> Por. K. Świdzki, *Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości*, „Rejent” 2000, nr 11, s. 103 (na gruncie u.g.n.); R. Michałowski, *Charakter prawny oraz konsekwencje naruszenia pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 7, 2009, s. 279.

<sup>33</sup> Wyrok SN z 20 stycznia 1998 r., I CKN 368/97, OSNC 1998, nr 9, poz. 143.

<sup>34</sup> W przypadku pozostałych, podawanych w art. 29 ust. 1 u.g.n.r.S.P. podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo, przywilej ten ma walor jedynie historyczny (spółdzielnie produkcji rolnej) lub będzie stosowany niezwykle rzadko (zarządzający specjalnymi strefami ekonomicznymi).

<sup>35</sup> Por. Jurgiel: *podstawą gospodarowania ziemią będzie nie sprzedaż, a dzierżawa rolna*, <http://www.pap.pl> [dostęp: 23.12.2015].

nym, a sam przedmiot dzierżawy stanowi element jego gospodarstwa rodzinnego. Na gruncie u.g.n.r.S.P. dzierżawcą nieruchomości z Zasobu nie musi być osoba prowadząca gospodarstwo rolne czy też posiadająca kwalifikacje rolnicze, nie musi również prowadzić gospodarstwa rodzinnego. Dzierżawcą może być osoba prawna. Dodajmy, że między pierwszeństwem takiego dzierżawcy a prawem pierwokupu dzierżawcy – rolnika indywidualnego z u.k.u.r. jest pewne podobieństwo: w obu przypadkach są oni uprzywilejowani wobec innych potencjalnych kontrahentów właściciela nieruchomości. Skoro są to instytucje funkcjonalnie do siebie podobne, a jedynie w przypadku dzierżawy kwalifikowanej z obu ustaw o kształtowaniu ustroju rolnego ustawodawca wprost przewidział sankcję nieważności, to czy uzasadnione byłoby stanowisko, że w sytuacji, gdy już nie prawo, a „jedynie” przywilej jest naruszany przez Agencję, to skutkiem tego powinna być sankcja nieważności? Trudno przyjąć takie rozumowanie. Co więcej, obecnie sam ustawodawca ogranicza zakres zastosowania sankcji nieważności w przypadku naruszenia prawa pierwokupu dzierżawcy – rolnika indywidualnego do enumeratywnie wyliczonych w przepisie przypadków<sup>36</sup>. Biorąc pod uwagę to, że w u.k.u.r. z 2003 r. przepis o sankcji nieważności był ujęty bardzo szeroko („Czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu lub bez zawiadomienia Agencji, w przypadku określonym w art. 4 ust. 1, jest nieważna” – art. 9 ust. 1), można mówić o tendencji do ograniczenia zastosowania tego typu sankcji w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi, co również jest argumentem przemawiającym przeciwko jej zastosowaniu w przypadku naruszenia pierwszeństwa.

Zwolennicy poglądu o odszkodowawczych konsekwencjach pogwałcenia zasady pierwszeństwa otrzymują wraz z nowelizacją dodatkową argumentację w postaci nowego brzmienia art. 24 ustawy. Przepis ten określa kierunki rozdysponowania mienia znajdującego się w Zasobie. Zmiana polega na wskazaniu, że Agencja gospodaruje mieniem z Zasobu w pierwszej kolejności poprzez dzierżawę lub sprzedaż na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Dotychczas naruszenie pierwszeństwa określonych osób mogło się spotkać z zarzutem pod adresem Agencji, że nie trzyma się litery prawa, co w efekcie, zgodnie z dominującym poglądem, rodzi po jej stronie obowiązek wypłaty stosownego odszkodowania. Na skutek nowelizacji działania Agencji polegające na sprzedaży nieruchomości wbrew woli nabycia jej przez osoby, którym

---

<sup>36</sup> Zob. art. 16 u.k.u.r. z 2015 r., z którego wynika, że w przypadku naruszenia pierwokupu przysługującego dzierżawcy nieruchomości rolnej sankcja nieważności jest przewidziana tylko w przypadku dokonania czynności bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu.

przysługuje pierwszeństwo, mogą być legitymizowane nową treścią art. 24. Nie należałoby przy tym uznać, że zawarte tam sformułowanie „w pierwszej kolejności” ma jedynie charakter porządkujący. Rola tego przepisu nie sprowadza się wyłącznie do określenia katalogu czynności prawnych, do których dokonywania uprawniona jest Agencja<sup>37</sup>. Kierunki działalności Agencji, zawarte w znowelizowanym przepisie, są bowiem wzmacniane innymi postanowieniami: o obowiązkowym przetargu ograniczonym na zbycie nieruchomości rolnych<sup>38</sup>, w którym przede wszystkim mają brać udział podmioty prowadzące gospodarstwa rodzinne, jak i o ustalaniu kryteriów przetargów w taki sposób, by powstawały gospodarstwa rodzinne o określonej wielkości<sup>39</sup>.

Jednocześnie za zbyt daleko idącą należałoby uznać interpretację tych przepisów uzasadniającą wyłączenie możliwości zastosowania jakiegokolwiek sankcji w przypadku naruszenia pierwszeństwa. Można raczej przyjąć, że Agencja, prowadząc określoną politykę obrotu nieruchomościami, ma liczyć się z tym, że osobom, których pierwszeństwo zostało naruszone, należy się odszkodowanie i jest ono kosztem wspierania rozwoju gospodarstw rodzinnych. Agencja wobec tego w każdym przypadku, gdyby chciała sprzedać nieruchomości z takim naruszeniem, powołując się przy tym na przesłanki podane przez ustawodawcę w znowelizowanym art. 24, powinna przeprowadzić kalkulację, czy zyski dla gospodarstw rodzinnych będą większe niż kwota ewentualnego odszkodowania wypłacanego podmiotom, których pierwszeństwo zostało naruszone.

Wydaje się, że ustawodawca wprowadził przepis o sankcji nieważności w oderwaniu od dyskusji toczących się nad zagadnieniem sankcji za naruszenie pierwszeństwa. Jego rzeczywistą intencją było raczej zabezpieczenie zasady przetargu. Parafrazując brzmienie nowego przepisu, sankcja nieważności została przewidziana w przypadku dokonania czynności prawnej niezgodnie z przepisami ustawy. Chodzi więc nawet nie o samą treść czynności prawnej, lecz o akt jej dokonania – przebieg określonych zachowań, wyznaczający powinności stron lub inne następstwa prawne. Tym przepisem chroniona jest przede wszystkim procedura zbycia, nie zaś określona treść czynności praw-

---

<sup>37</sup> Na gruncie dotychczasowego brzmienia art. 24 ust. 1 pkt 1 uważano, że inne niż sprzedaż formy gospodarowania wchodzi w grę dopiero wtedy, gdy sprzedaż nie może się odbyć. Por. Ł. Sanakiewicz, op. cit., komentarz do art. 24. Na temat roli tego przepisu w obecnym brzmieniu zob. również R. Michałowski, *Przetarg ograniczony przy sprzedaży gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na wsparcie gospodarstw rodzinnych*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014, s. 169-170.

<sup>38</sup> Art. 29 ust. 2 u.g.n.r.S.P.

<sup>39</sup> Art. 29d ust. 7 u.g.n.r.S.P.

nej. Taka interpretacja koresponduje z kolejną zmianą przewidującą obowiązek przeprowadzenia przetargu ograniczonego w przypadku zbywania nieruchomości rolnych<sup>40</sup>.

Biorąc pod uwagę pełną treść omawianego przepisu, można założyć, że ustawodawca zamierzał wprowadzić sankcję nieważności w trzech przypadkach: przy dokonaniu transakcji bez przeprowadzenia obowiązkowego przetargu, przy przeprowadzeniu przetargu z naruszeniem przepisów proceduralnych i wreszcie przy przetargu, który co prawda odbył się zgodnie z przepisami proceduralnymi, lecz jego następstwem był wybór oferty osoby, która nie powinna być do przetargu dopuszczona. Jeżeli rzeczywiście taka była wola ustawodawcy, to sposób jego zredagowania zasługuje na krytykę, gdyż każdy z wymienionych przypadków podpada pod użyte na początku przepisu sformułowanie „czynność prawna dokonana niezgodnie z przepisami ustawy”.

Zastrzeżenia budzi zastosowanie sankcji nieważności w każdym przypadku, gdy została naruszona opisana w ustawie procedura przetargowa. Przykładowo niesłuszne jest użycie tej sankcji w przypadku, gdy w przetargu co prawda brały udział podmioty, które nie powinny być do niego dopuszczone<sup>41</sup>, lecz wybrana została oferta innego uczestnika przetargu, spełniającego wszelkie wymogi, by brać w nim udział. Okazuje się, że każda pomyłka pracownika Agencji na etapie weryfikowania osób chcących złożyć oferty w ramach przetargu, niezależnie od jej wpływu na rozstrzygnięcie przetargu, będzie podstawą do unieważnienia późniejszej umowy sprzedaży.

Dodatkowo niezbyt szczęśliwie został użyty zwrot, że nieważny jest przetarg, na podstawie którego dokonano wyboru osoby niespełniającej wymogów ujętych w art. 29 ust. 3ba. Wskazany ustęp nie wspomina o żadnych wymogach po stronie uczestników przetargu, a jedynie opisuje podmioty, które nie mogą brać udziału w przetargu ograniczonym. Poprzestając na literalnej wykładni tego fragmentu, można by dojść do wniosku, że w przypadku przetargów nieograniczonych wybór oferty podmiotu spełniającego przesłanki do wyłączenia go z przetargu ograniczonego pociągałby za sobą bezwzględną nieważność czynności prawnej. W przepisie art. 29c brakuje doprecyzowania, o jaki przetarg chodzi.

Niefortunnie użyte w tym przepisie sformułowania rodzą zbyt duże wątpliwości, żeby móc powiedzieć, iż wprowadzenie przepisu zawierającego sankcję było krokiem w dobrym kierunku.

<sup>40</sup> Art. 29 ust. 2 u.g.n.r.S.P.

<sup>41</sup> Przykładowo na podstawie art. 29 ust. 3ba, 3bc, 3bd u.g.n.r.S.P.

## 5. Przetargi ograniczone

W obecnym stanie prawnym, oprócz pierwszeństwa poprzedzającego procedurę przetargową, opisywana ustawa zawiera również przypadek pierwszeństwa w ramach przetargu ofert pisemnych. W razie równorzędnych ofert pierwszeństwo przysługuje osobie podlegającej przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników bądź też pracownikowi lub spółce pracowników zlikwidowanego PGR-u, chcącym założyć lub powiększyć gospodarstwo rolne. Jest to *de facto* posiłkowe kryterium wyboru najlepszej oferty. Zapis ten jest skreślany przez ustawę nowelizującą, wprowadzającą w to miejsce obligatoryjny pisemny przetarg w przypadku zbywania nieruchomości rolnych, w którym mogą brać udział jedynie wskazane w ustawie podmioty. Doprecyzowaniu również ulegają zasady rządzące tym typem przetargów. Ustawodawca zdecydował się podać otwarty katalog kryteriów wyboru najlepszej oferty. Kryteria te są już obecnie stosowane przez Agencję<sup>42</sup>, jednak istotna zmiana polega na tym, że kompetencję do wyboru stosownych kryteriów w przypadku poszczególnych przetargów mieć będzie nie Agencja, lecz działające przy dyrektorach oddziałów terenowych Agencji nowe instytucje – komisje do spraw kształtowania ustroju rolnego<sup>43</sup>.

Interesujące jest, że wśród wyliczanych w art. 29 ust. 3 kryteriów wyboru najlepszej oferty brak jest tego najpowszechniej stosowanego – kryterium najwyższej ceny. Ustawodawca wprowadza „ceny sztywne” w przypadku zbywania nieruchomości rolnych – wprost przewiduje, że nieruchomość rolna jest zbywana za cenę „w wysokości wartości tej nieruchomości [...] powiększoną o koszt przygotowania nieruchomości do sprzedaży”<sup>44</sup>. Zestawiając tę zmianę z zaproponowanymi, bardzo „zobiektywizowanymi” kryteriami wyboru najlepszej oferty, można dojść do wniosku, że sami uczestnicy przetargów tracą możliwość konkurowania o wybór właśnie ich oferty. Dotychczas rolę oręza w tej „walce” pełniła właśnie zaproponowana cena za nieruchomość – było to kryterium niekoniecznie najważniejsze, ale pozwalające wybrać najlepszą ofertę w sytuacji, gdy na podstawie pozostałych kryteriów nie sposób było wyłonić nabywcy nieruchomości.

---

<sup>42</sup> Por. przykładowo: *Porozumienie z dnia 4 maja 2015 r. pomiędzy Dolnośląską Izbą Rolniczą a Oddziałem Terenowym ANR we Wrocławiu dotyczące zasad przeprowadzania przetargów ograniczonych ofert pisemnych na sprzedaż nieruchomości rolnych pochodzących z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa organizowanych dla rolników indywidualnych zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne*, <http://www.izbarolnicza.pl> [dostęp: 23.12.2015].

<sup>43</sup> Szczegółowe kwestie związane z tworzeniem komisji, sposobem działania oraz kompetencjami określa nowo dodany art. 29d.

<sup>44</sup> Art. 29 ust. 3 pkt 2 u.g.n.r.S.P.

W związku z tą ostatnią uwagą pozostaje spostrzeżenie, że dotychczas z ekonomicznego punktu widzenia procedura przetargowa była w samym założeniu korzystniejsza dla Agencji. Wraz z zapisem o cenie sztywnej sprzedaż nieruchomości przestaje być dla tej instytucji tak dochodowym przedsięwzięciem, jak obecnie. Kształt nowelizacji w tym zakresie rodzi nowe pytania, przykładowo, jaka cena powinna być podana w publikowanych przez Agencję wykazach nieruchomości przeznaczonych na sprzedaż. Wątpliwość wiąże się z tym, że dotychczas ustawodawca dokładnie określał cenę minimalną, wskazując, że powinna być nie niższa niż wartość nieruchomości<sup>45</sup>. Górny pułap ceny nie powinien znacznie przekraczać tej wartości, by w ten sposób sztucznie nie zniechęcać m.in. do skorzystania przez uprawnionych z przywileju pierwszeństwa<sup>46</sup>. W tym zakresie Agencja ma obecnie swobodę wyboru poziomu ceny. Oznacza to, że cena za nieruchomość przedstawiana podmiotowi mogącemu skorzystać z pierwszeństwa może być wyższa niż wartość nieruchomości.

Po nowelizacji Agencja zachowuje uprawnienie do ustalania poziomu ceny, aczkolwiek z wyłączeniem przypadków zbywania nieruchomości rolnych w przetargu ograniczonym. Jak wobec tego powinna być przedstawiona cena w wykazie, skoro może on pełnić funkcję zawiadomienia osób mających pierwszeństwo<sup>47</sup>, a jednocześnie jeżeli w wykazie są podawane nieruchomości rolne, to stanowi on istotną informację dla potencjalnych uczestników przetargu ograniczonego? Wykaz co prawda nie jest ogłoszeniem o przetargu<sup>48</sup>, lecz jednocześnie może być potraktowany jako „wstępne” ogłoszenie, a potencjalni uczestnicy przetargu ograniczonego na podstawie danych w nim opublikowanych mogą już podejmować wstępne decyzje, a nawet konkretne działania, bądź odwrotnie – zrezygnować już na tym etapie z jakichkolwiek czynności w celu ewentualnego nabycia nieruchomości w drodze przetargu, przykładowo takich, jak zabezpieczenie środków finansowych na wadium. Na mocy znowelizowanych przepisów cena wywoławcza podawana w ogłoszeniu o przetargu ograniczonym będzie ceną sztywną, a zarazem będzie mogła

---

<sup>45</sup> Art. 30 ust. 1 u.g.n.r.S.P.

<sup>46</sup> Tak na gruncie u.g.n.: wyrok SN z 15 stycznia 2003 r., IV CKN 1637/00, Lex, nr 83823.

<sup>47</sup> Jest tak w przypadku, gdy Agencji nie jest znany adres byłego właściciela ani jego spadkobiercy – § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów, Dz. U. 2012, poz. 540.

<sup>48</sup> Ł. Sanakiewicz wskazuje sytuację, gdy może pełnić taką rolę (por. idem, op. cit., komentarz do art. 28a).

być niższa niż cena podana w wykazie. Zmiana przepisów wprowadza niepożądany element niepewności co do ceny wywoławczej.

Na koniec warto zauważyć, że sam fakt bycia byłym właścicielem zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercą czy też dzierżawcą nieruchomości z Zasobu nie sprawia, że podmiotom tym przysługują jakiegokolwiek przywileje w zakresie samej procedury przetargowej. Co więcej, może okazać się, że przykładowo oferta przetargowa obecnego dzierżawcy nieruchomości z Zasobu, nawet jeżeli nieruchomości te są fundamentem jego gospodarstwa rodzinnego, będzie gorsza niż oferta przykładowo jego sąsiada, ze względu na zastosowane w przetargu kryterium dzierżawienia nieruchomości z Zasobu – w tym przypadku obowiązuje obecnie zasada „im mniej, tym lepiej”<sup>49</sup>. Praktyka pokaże, jakie kryteria będą przez wspomniane komisje brane pod uwagę, natomiast wydaje się, że obecny sposób ich sformułowania wprowadza zbyt małą elastyczność, żeby jednoznacznie stwierdzić, iż nabywane nieruchomości będą służyć rozwijaniu gospodarstw rodzinnych.

## 6. Dodatkowe obowiązki umowne

Dodawany przez ustawę nowelizującą przepis zawierający obowiązkowe postanowienia umowy sprzedaży nieruchomości z Zasobu, wraz z innymi nowymi przepisami<sup>50</sup>, jest dowodem na przyjęcie przez ustawodawcę założenia, że nieruchomości zbywane z Zasobu nie powinny służyć obrotowi spekulacyjnemu. Sposób jego sformułowania rodzi mocne obawy co do poziomu zainteresowania nabywaniem państwowych nieruchomości rolnych po wejściu w życie nowelizacji, również wśród osób planujących rozwijanie działalności rolniczej.

Zakres zastosowania przepisu wyznaczają postanowienia art. 29 ust. 1 i 3b. Jedynie w przypadku transakcji dokonanych na skutek skorzystania z pierwszeństwa lub w efekcie przeprowadzenia przetargu ograniczonego w umowie sprzedaży powinny znaleźć się zapisy o zakazie zbywania przez okres 10 lat nieruchomości nabytej z Zasobu, jak i ustanawiania na niej hipoteki na rzecz podmiotu innego niż Agencja. Umowa powinna również przewidywać nakaz osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nieruchomości, również przez okres dziesięcioletni. Nowe postanowienia mające znaleźć się w umowie mogą zniechęcać do nabywania nieruchomości, co wo-

<sup>49</sup> Por. przykładowo *Porozumienie...*, passim.

<sup>50</sup> Art. 28a ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2, art. 29 ust. 3ba u.g.n.r.S.P.

bec ściśle określonego grona osób mogących brać udział w przetargach ograniczonych może prowadzić do braku ofert i niepowodzenia przetargów. W takiej zaś sytuacji przepisy ustawy nie stoją na przeszkodzie, by przeprowadzić przetarg nieograniczony, gdzie już nie obowiązują obostrzenia w zakresie ceny nieruchomości, jak i nie są wymagane opisywane w tym miejscu dodatkowe postanowienia umowne. Może się więc okazać, że wprowadzana zmiana spowoduje skutek odwrotny do zamierzonego.

Nowy przepis wprowadza *de facto* obowiązek rolniczego wykorzystania nabytej nieruchomości<sup>51</sup> przez sformułowanie wymogu osobistego prowadzenia na niej działalności rolniczej. Ustawodawca w tym zakresie odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów u.k.u.r. z 2015 r. o osobistym prowadzeniu gospodarstwa rolnego<sup>52</sup>. Abstrahując w tym miejscu od wątpliwości co do zakresu tego pojęcia na gruncie tej ustawy, należy zauważyć, że jego definicja jest skonstruowana z myślą o osobach fizycznych, nabywcami nieruchomości z Zasobu zaś mogą być – w ograniczonym co prawda zakresie – również osoby prawne. Ustawodawca nie udziela odpowiedzi, jak w przypadku takich podmiotów określić, że prowadzą one działalność rolniczą, czyli podejmują wszystkie decyzje dotyczące działalności rolniczej oraz pracują w gospodarstwie rolnym, którego elementem stała się nabyta nieruchomość.

Bezterminowy (!) zakaz obciążania nabywanej z Zasobu nieruchomości hipoteką na rzecz innych niż Agencja podmiotów ma prawdopodobnie przeciwdziałać zadłużaniu się gospodarstw rolnych. Jednakże i w tym zakresie ustawodawca zdaje się nie zauważać, że hipoteka jest standardowym instrumentem wykorzystywanym przy rozwijaniu jakiegokolwiek działalności, również rolniczej. Brak możliwości zabezpieczenia hipoteką kredytu zaciąganego na modernizację gospodarstwa rolnego może wywołać spadek zainteresowania nieruchomościami z Zasobu u tej grupy potencjalnych nabywców, którzy chcą nabyć nieruchomości mające stanowić element długofalowego rozwoju gospodarstwa.

Efektom naruszenia opisywanych zobowiązań umownych<sup>53</sup> jest obowiązek uiszczenia na rzecz Agencji kwoty stanowiącej równowartość 40% ceny, za jaką nabyto nieruchomość. Dostyc enigmatycznie sformułowano przy tym przypadki zwolnienia z tego obowiązku: zbycie na rzecz najbliższych (zstępne, przysposobionego, ewentualnie krewnego w linii bocznej), za pisemną

---

<sup>51</sup> Dodatkowo – niezależnie od tego, czy jest to nieruchomość rolna w rozumieniu Kodeksu cywilnego.

<sup>52</sup> Art. 4 ust. 2 pkt 1 u.k.u.r. z 2015 r.

<sup>53</sup> Dodajmy, że ustawodawca nie precyzuje, w jaki sposób Agencja ma dokonywać kontroli realizacji omawianych obowiązków umownych.

zgodą Agencji, jak również ustanowienia hipoteki na rzecz innego podmiotu – również o ile Agencja wyrazi na to zgodę. Widoczna jest silna pozycja Agencji, która w każdym przypadku dysponuje możliwością „zawetowania” czynności. Zgodnie z zapisem ustawowym Agencja ma się przy tym kierować względami gospodarczymi, społecznymi lub losowymi. Użycie takiego sformułowania daje Agencji dużą swobodę co do podejmowania decyzji w tym zakresie. Jednocześnie nie przewidziano żadnego trybu odwoławczego, pozwalającego na skontrolowanie słuszności stanowiska Agencji w danym przypadku. Ustawa również nie przewiduje możliwości zwolnienia z obowiązku osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabytej nieruchomości, nawet jeżeli niedopełnienie tego obowiązku jest następstwem zdarzeń niezależnych od nabywcy nieruchomości. Nie jest za to nigdzie sformułowany wymóg, by nabyta nieruchomość weszła w skład gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu u.k.u.r. z 2015 r.

Szczegółowe kwestie związane z wyrażaniem przez Agencję zgody na zbycie nieruchomości lub obciążenie jej hipoteką mają zostać ujęte w rozporządzeniu. Obecnie projekt rozporządzenia jest na etapie konsultacji publicznych<sup>54</sup>. Zakłada on m.in., że w przypadku zbywania nieruchomości Agencja może zgodę wydać jedynie, jeżeli nabywa ją osoba fizyczna w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego lub mająca kwalifikacje rolnicze i zamierzająca utworzyć gospodarstwo rodzinne bądź też osoba, która uzyskała pomoc ze środków unijnych wypłacanych w ramach programów wspierania młodych rolników. Przyjęcie rozporządzenia w takiej postaci spowoduje, że zwolnienie z obowiązku zapłaty określonej w ustawie kwoty będzie stosowane sporadycznie. Treść projektu wywołuje również wątpliwości co do tego, czy wyznaczone rozporządzeniem przesłanki nie powinny znaleźć się w samej ustawie, trudno bowiem mówić o tym, że jedynie doprecyzowują one materię ustawową.

Ustawowe uregulowanie opisywanych w tym miejscu zobowiązań umownych faktycznie jest kontynuacją dotychczasowej praktyki Agencji w przedmiocie formułowania postanowień umownych. Wewnętrzne przepisy regulujące zasady sprzedaży nieruchomości z Zasobu wprowadzają obowiązek zawarcia klauzuli przewidującej na okres pięciu lat umowne prawo odkupu, z którego Agencja może skorzystać w razie zbycia nieruchomości, wykorzystywania ich w celach innych niż prowadzenie działalności rolniczej, bądź w przypadku niewykonywania osobiście działalności rolniczej na nierucho-

---

<sup>54</sup> Zob. <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12278508> [dostęp: 23.12.2015].

mości<sup>55</sup>. Powrót do stosowania umownego prawa odkupu, w miejsce uznane-go za niekonstytucyjne<sup>56</sup> ustawowego prawa odkupu<sup>57</sup>, należy ocenić negatywnie chociażby ze względu na rangę aktu prawnego przewidującego jego wprowadzenie<sup>58</sup>. Co ciekawe, rozwiązania te były poprzedzone innymi, również przewidzianymi wewnętrznymi regulacjami Agencji<sup>59</sup>, które co do zasady powtarzały zapisy wprowadzanego obecnie przepisu art. 29a o obowiązkowych klauzulach umownych, a przed ich uchyleniem były odbierane krytycznie<sup>60</sup>.

Wprowadzane obowiązki umowne wywołują wątpliwości co do zgodności tych rozwiązań z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. W zbyt dużym stopniu dochodzi tutaj do ograniczenia prawa własności, w efekcie czego naruszony zostaje przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji RP<sup>61</sup>. Możliwe jest również zakwestionowanie postanowień przepisu art. 29a z punktu widzenia unijnej zasady swobody przepływu kapitału<sup>62</sup>. Dużo wątpliwości może ponadto wzbudzać potencjalna możliwość „kumulacji sankcji” w tym przypadku. Oprócz roszczenia o uiszczenie kary pieniężnej w przypadku naruszenia

---

<sup>55</sup> Załącznik do zarządzenia Prezesa ANR nr 29/13 z 5 grudnia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, <http://www.anr.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015].

<sup>56</sup> Wyrok TK z 18 marca 2010 r., K 8/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 23.

<sup>57</sup> Skreślony art. 29 ust. 5 u.g.n.r.S.P.

<sup>58</sup> Por. szerzej: I. Kasperek, T. Zasacki, *Krytycznie o umownym prawie odkupu nieruchomości rolnych na rzecz Agencji Nieruchomości Rolnych*, <http://www.codozasady.pl> [dostęp: 23.12.2015].

<sup>59</sup> Zarządzenie Prezesa ANR nr 10/13 z 18 stycznia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

<sup>60</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych w Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu*, <http://www.nik.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015], s. 9; R. Michałowski, *Przetarg...*, s. 175.

<sup>61</sup> J. Matys, *Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych (opinia zlecona), <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015], s. 13-14; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Opinia do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Biuro Analiz Sejmowych (opinia zlecona), <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015], s. 10-11.

<sup>62</sup> Por. Biuro Analiz Sejmowych, *Opinia prawna z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, <http://www.sejm.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015]. We wspólnotowym orzecznictwie wymóg osobistego prowadzenia działalności rolniczej jest uważany za naruszenie zasady swobody przepływu kapitału – por. wyrok ETS z 23 września 2003 r. w sprawie C-452/01 – *Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung*, ECR 2003, nr 8-9B, s. I-9743.

określonych obowiązków umownych, Agencja ma nadal do dyspozycji umowne prawo odkupu, które zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami wewnętrznymi ma być realizowane w analogicznych sytuacjach<sup>63</sup>. Nie można uznać tego problemu jedynie za teoretyczny, skoro sam ustawodawca zakłada, że przysługujące Agencji umowne prawo odkupu będzie stosowane również po znowelizowaniu przepisów u.g.n.r.S.P.<sup>64</sup>

Przeciwdziałanie obrotowi spekulacyjnemu jest z pewnością kwestią istotną i wartą uregulowania, lecz nie w sposób, który sprawia, że podstawowy cel gospodarowania Zasobem – wspieranie rozwoju gospodarstw rodzinnych – staje się iluzoryczny. Ustawodawca w tym zakresie powinien rozważyć zmianę obecnych założeń o charakterze zakazowo-represyjnym na odmienne, wprowadzające elementy zachęty do nabywania nieruchomości w związku z prowadzeniem gospodarstw rodzinnych. Może temu służyć przykładowo stosowanie w zakresie przetargów, również ograniczonych, stosunkowo wysokiej ceny wywoławczej, nawet przekraczającej wartość nieruchomości, z jednoczesnym wprowadzeniem znacznego upustu cenowego dla osób zobowiązujących się do prowadzenia przez określony czas działalności rolniczej na nabywanych nieruchomościach. W razie niezrealizowania tego zobowiązania na skutek okoliczności, za które nabywca odpowiada, kwota upustu powinna być zwracana Agencji<sup>65</sup>.

## 7. Podsumowanie

Wprowadzane wraz wejściem w życie u.k.u.r. z 2015 r. zmiany w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa sprawiają, że przywilej pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości straci na znaczeniu. Jest tak z jednej strony ze względu na ograniczenie katalogu osób, którym ten przywilej przysługuje, a z drugiej – w związku z bardzo prawdopodobnym generalnym spadkiem liczby transakcji sprzedaży nieruchomości rolnych

---

<sup>63</sup> Por. treść załącznika do zarządzenia Prezesa ANR nr 29/13 z 5 grudnia 2013 r. w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, <http://www.anr.gov.pl> [dostęp: 23.12.2015].

<sup>64</sup> Wiąże się to z przyznaniem komisjom do spraw kształtowania ustroju rolnego kompetencji do opiniowania zasadności wykonywania przez Agencję umownego prawa odkupu – art. 29d ust. 5 pkt 4 znowelizowanej ustawy.

<sup>65</sup> Warto przy tym wykorzystać doświadczenia zdobyte w zakresie stosowania podobnych rozwiązań przy zbywaniu będących w Zasobie nieruchomości wpisanych do ewidencji zabytków – por. art. 30 ust. 4-4c u.g.n.r.S.P.

z Zasobu na skutek zmniejszenia dostępności tego typu nieruchomości (obowiązkowe przetargi ograniczone) oraz znacznego ograniczenia prawa własności w przypadku nabycia takich gruntów (obowiązkowe zapisy umowne).

Opisana nowelizacja pozostaje nie bez znaczenia w zakresie obrotu dzierżawnego nieruchomościami znajdującymi się w Zasobie. Obecnie możliwość nabycia własności dzierżawionej nieruchomości stanowi zachętę dla osób zawierających z Agencją umowy dzierżawy, zapewne nieraz bywa powodem zawarcia właśnie takiej umowy, jednocześnie mobilizując do dokonywania inwestycji związanych z tą nieruchomością. Co prawda dzierżawcy zachowują pierwszeństwo w jej nabyciu, lecz na skutek wprowadzenia dodatkowych obowiązków umownych dzierżawa nieruchomości z Zasobu traci wiele z dotychczasowej atrakcyjności.

Efektom wprowadzanych zmian będzie ograniczenie wykorzystania państwowych nieruchomości rolnych w procesie tworzenia i powiększania gospodarstw rodzinnych, jak również utrzymanie kosztownego *status quo*, jeżeli chodzi o znajdujące się w Zasobie nieruchomości z budynkami zabytkowymi. Pozostaje mieć nadzieję, że powyżej zaprezentowane zastrzeżenia zostaną przez ustawodawcę wzięte pod uwagę w ramach prac nad planowaną już kolejną zmianą przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami z Zasobu.

## **PRE-EMPTIVE RIGHT IN THE ACQUISITION OF LAND FROM THE AGRICULTURAL RESOURCES OWNED BY THE STATE TREASURY**

### **S u m m a r y**

The aim of the article is to present the pre-emptive right in the acquisition of land from the agricultural resources owned by the State Treasury in light of the amendments introduced by the Act of 5 August 2015 on the Shaping of the Agricultural Regime. The amendments deprive former owners of agricultural and their heirs of the right of first refusal. A prohibition to sell or establish a mortgage on purchased land is also introduced. Another novelty is a prohibition to engage in agricultural activity conducted in person on the purchased land. The new Act obliges the seller to invite tenders in a limited invitation to buy if the land in question belongs to the Resources of the State Treasury and where a transaction has been completed in breach of the provisions of this Act, it must be declared invalid. The concluding statement is that the amendments being introduced by the said Act have a considerable impact not only on the exercise of the pre-emptive right, but the fundamental rules of trading in state agricultural land as well.

## **LA PRIORITÀ DI ACQUISTO DEI FONDI FACENTI PARTE DELL'AGENZIA FONDIARIA AGRICOLA TESORO DI STATO**

### Riassunto

L'obiettivo dell'articolo è di presentare l'istituto di priorità di acquisto dei fondi facenti parte dell'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato alla luce di cambiamenti introdotti dalla legge del 5 agosto 2015 sulla configurazione dell'ordinamento agrario. I cambiamenti consistono tra l'altro nel revocare il diritto di priorità agli ex proprietari e ai loro eredi. Viene introdotto il divieto contrattuale di vendere il fondo acquistato oppure di accendere un'ipoteca. Un'altra novità è l'imposizione di svolgere attività agricola in forma privata sul fondo acquistato. La nuova legge introduce l'obbligo di pubblicare bandi di gara con procedura ristretta in caso di vendita di fondi agricoli facenti parte dell'Agenzia fondiaria agricola Tesoro di Stato, ed anche una sanzione che prevede l'invalidità del negozio giuridico in caso vengano violate le norme di legge. È fondato affermare che i cambiamenti introdotti influenzino notevolmente non solo il diritto di priorità, ma anche le regole di base nell'ambito della compravendita dei fondi agricoli statali.