

Rafał Michałowski

- ▶ Uniwersytet w Białymstoku
(University of Białystok, Poland)
- ▶ e-mail: r.michalowski@uwb.edu.pl
- ▶ ORCID: 0000-0003-3255-4908

DOI: 10.15290/mhi.2025.24.02.30

**PRAWNY MODEL SPRZEDAŻY PAŃSTWOWYCH NIERUCHOMOŚCI
ROLNYCH W POLSCE W LATACH 1958–1991****Abstrakt**

W początkowym okresie istnienia Polski Ludowej proces nabywania przez rolników i inne podmioty gruntów rolnych stanowiących własność państwową podporządkowany był regulacjom o charakterze publicznoprawnym – szczególnie istotne znaczenie miały tu oczywiście przepisy dotyczące reformy rolnej oraz osadnictwa na Ziemiach Odzyskanych. Wprowadzenie mechanizmów cywilnoprawnych do regulacji prawnej tej dziedziny stosunków społecznych nastąpiło dopiero w 1958 roku. Wówczas ukształtowany został – właściwy dla całego okresu PRL – mieszany, łączący elementy prawa administracyjnego i cywilnego, model zbywania gruntów państwowych zgromadzonych w Państwowym Funduszu Ziemi. Nabycie nieruchomości rolnej następowało na podstawie cywilnoprawnej umowy sprzedaży, jednak jej zawarcie musiało być poprzedzone wydaniem decyzji administracyjnej ustalającej kandydata na nabywcę nieruchomości.

W 1990 roku do polskiego prawodawstwa wprowadzono, obok dotychczasowego mieszanego trybu, również alternatywny tryb zbywania nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ) w drodze przetargu, mający charakter wyłącznie cywilnoprawny. Ta regulacja antycypowała obowiązujące (po likwidacji PFZ) do dziś, podlegające relatywnie częstym zmianom uregulowania przetargowego trybu zbywania państwowych nieruchomości rolnych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, potem – będącą jej następcą prawnym – Agencję Nieruchomości Rolnych i następnie – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

W artykule dokonano analizy rozwiązań prawnych dotyczących zbywania w drodze umowy sprzedaży nieruchomości rolnych z Państwowego Funduszu Ziemi, z uwzględnieniem poglądów doktrynalnych oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego. Ze względu na zmienność regulacji prawnej w zakresie szczegółowych rozwiązań skupiono się przede wszystkim na zagadnieniach konstrukcyjnych decydujących o swoistości przyjętego przez prawodawcę modelu prawnego.

Słowa kluczowe: Państwowy Fundusz Ziemi, PFZ, państwowa nieruchomość rolna, sprzedaż nieruchomości rolnej, przetarg

THE LEGAL MODEL FOR THE SALE OF STATE-OWNED AGRICULTURAL PROPERTIES IN POLAND IN THE YEARS 1958–1991

Abstract

In the initial period of the People's Republic of Poland, the process of acquiring agricultural land owned by the state by farmers and other entities was subject to public law regulations – of particular importance were, of course, the provisions concerning the agrarian reform and settlement in the Recovered Territories. Civil law mechanisms were not introduced into the legal framework of this area of social relations until 1958. At that time, a mixed model for the disposal of state-owned lands accumulated in the State Land Fund (PFZ) was developed, one that would remain typical throughout the entire PRL period, combining elements of administrative and civil law. The acquisition of agricultural property was based on a civil law sales agreement, but its conclusion had to be preceded by the issuance of an administrative decision designating the property's purchaser.

In 1990, in addition to the existing mixed procedure, an alternative procedure for the disposal of PFZ property through a tender, governed solely by civil law, was introduced into Polish law. This regulation anticipated the regulations governing the tender procedure for the sale of state-owned agricultural properties by the State Treasury Agricultural Property Agency (later, the Agricultural Property Agency, its legal successor, and the National Support Center for Agriculture), which remain in force until today (after the liquidation of the PFZ), and are subject to relatively frequent amendments.

This article analyzes the legal solutions for the sale of agricultural properties from the State Land Fund through a sales agreement, taking into account the doctrinal views and case law of the Supreme Court, the Supreme Administrative Court, and the Constitutional Tribunal. Due to the variability of legal regulations regarding specific solutions, the focus is primarily on the structural issues that determine the specificity of the legal model adopted by the legislator.

Keywords: State Land Fund, state agricultural property, sale of agricultural property, tender

1. Uwagi wprowadzające

Ustawa z dnia 12 marca 1958 roku o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego¹, całkowicie zmieniła zasady nabywania własności nieruchomości rolnych będących własnością państwową. Wypada zauważyć, że zmiany widoczne są już w warstwie terminologicznej – tak jak w poprzedzającej ten akt prawny ustawie z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi² ustawodawca zrezygnował z charakterystycznego dla dotychczas obowiązującego prawodawstwa pojęcia „nieruchomości ziemskiej” na rzecz pojęcia „nieruchomości rolnej”³. Co jednak najistotniejsze, administracyjnoprawny mechanizm zbycia własności został zastąpiony przez instrumentarium cywilnoprawne.

Nie oznaczało to jednak całkowitej rezygnacji ze środków o charakterze administracyjnoprawnym, które zachowały znaczącą rolę w toku procedury alienacji nieruchomości państwowych. Odtąd własność państwowych nieruchomości rolnych przechodziła na nabywców w drodze umowy sprzedaży. Ustalani byli oni jednak w toku postępowania administracyjnego zwieńczonego wydaniem decyzji o ustaleniu kandydata na nabywcę⁴. Ta zmiana modelu zbycia państwowych nieruchomości uzasadniana była deklarowanym przekonaniem, że przeprowadzenie reformy rolnej i osadnictwa na Ziemiach Odzyskanych zostało zakończone i w związku z tym nastąpiła potrzeba zmiany regulacji prawnych w tej materii⁵. Nie oznaczało to jednak całkowitego wyeliminowania dotychczasowego sposobu zbywania nieruchomości rolnych. Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku prawo własności państwowych nieruchomości rolnych nadawane było na dotychczasowych zasadach osobom, które użytkowały te nieruchomości w dniu wejścia w życie ustawy.

¹ Dz.U. nr 17 poz. 71, z późn. zm., dalej: „ustawa z dnia 12 marca 1958 roku”.

² Dz.U. nr 39 poz. 172, z późn. zm.

³ Por. S. Breyer, *Obrót nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” [dalej: PiP] 1958, nr 2, s. 227–228.

⁴ Dopiero w 1990 r. – o czym mowa będzie w dalszej części artykułu – równolegle, obok mieszanego cywilno-administracyjnoprawnego trybu zbycia nieruchomości rolnej dopuszczono również przetargowy tryb wyłonienia kandydata na nabywcę nieruchomości rolnej, nie zawierający w swej konstrukcji elementów publicznoprawnych, takich jak decyzja administracyjna.

⁵ Tak uzasadnienie projektu ustawy z dnia 12 marca 1958 r., za: S. Breyer, *Sprzedaż i przejmowanie nieruchomości rolnych przez państwo*, „Nowe Prawo” 1958, nr 9, s. 10.

2. Podmioty uprawnione do nabycia własności państwowych nieruchomości rolnych

Nabywcami nieruchomości rolnych mogły być osoby fizyczne posiadające kwalifikacje teoretyczne bądź praktyczne do prowadzenia gospodarstwa rolnego na tych nieruchomościach, a także społeczne i spółdzielcze organizacje rolnicze (art. 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku). Osoby fizyczne ubiegające się o nabycie własności nieruchomości rolnej musiały spełniać wymagania stawiane przez Kodeks cywilny⁶, określone w art. 160 k.c. (co do właściwości osoby fizycznej nabywającej nieruchomość), a także art. 161 k.c. w zakresie określonych tam norm obszarowych. Powinny również zostać spełnione wymogi stawiane przy nabyciu własności nieruchomości z podziału gospodarstwa (art. 163 k.c.)⁷.

Ustawodawca wprowadził również w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku katalog osób, którym przysługiwało pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości od państwa. Już jednak od dnia 5 lipca 1963 roku ustały określone w art. 3 ograniczenia w swobodzie doboru nabywcy nieruchomości państwowej wobec uchylecia tego przepisu⁸. W toku ewolucji prawodawstwa w tej materii ustawodawca przywracał i modyfikował krąg osób uprzywilejowanych pierwszeństwem, zawsze jednak przysługiwało ono spełniającym określone wymogi dzierżawcom, od 1979 roku – także współwłaścicielom, jeśli w wyniku nabycia udziału następowało zniesienie współwłasności⁹.

⁶ A także określone w wydanym na jego podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych (t.j.: Dz.U. 1983 nr 19 poz. 86, z późn. zm.); zob. też § ust. 2–6 zarządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 15 grudnia 1969 r. w sprawie ceny, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (M.P. nr 53 poz. 424).

⁷ P. Czechowski, S. Prutis, *Grunty rolne. Problemy prawno-organizacyjne*, Warszawa 1985, s. 76.

⁸ Zob. art. 26 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych (Dz.U. nr 28 poz. 168).

⁹ Zob. § 15 ust. 7 zarządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 15 grudnia 1969 r.; § 12 ust. 2 zarządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 25 lipca 1979 r. w sprawie cen, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (M.P. nr 19 poz. 114); § 7 ust. 2 zarządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 18 września 1982 r. w sprawie cen, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (M.P. nr 9 poz. 80, z późn. zm.).

W doktrynie nie osiągnięto zgody w kwestii ustalenia konsekwencji uchybienia pierwszeństwu i wskazania w decyzji ustalającej kandydata na nabywcę nieruchomości osoby o niższym pierwszeństwie czy też takiej, której pierwszeństwo w ogóle nie przysługiwało. Józef Paliwoda, analizując postanowienia art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 marca 1958 roku w pierwotnym brzmieniu, wyraził opinię, że wymienionym tam osobom przyznano prawa podmiotowe, a jakiegokolwiek odstępstwo uczynione przez organ administracji od porządku uprawnionych ustalonego przez prawodawcę powodowało nieważność decyzji¹⁰. Na tle pierwszeństwa uregulowanego już przepisami zarządzenia Stanisław Prutis oraz Paweł Czechowski uznali, że jego naruszenie nie prowadzi do nieważności umowy, a jest podstawą do odwołania decyzji. Skutki naruszenia pierwszeństwa należy odróżnić od naruszenia ustawowego prawa pierwokupu (art. 166 oraz 695 § 2 k.c.), uchybienie któremu prowadzi do nieważności zawartej umowy (art. 599 § 2 k.c.)¹¹. Błażej Wierzbowski opowiadał się za instrukcyjnym jedynie charakterem pierwszeństwa, jako że przepisom zarządzenia dotyczącym tej konstrukcji prawnej brakuje upoważnienia ustawowego¹². Także orzecznictwo sądowe dalekie było od pełnej jednolitości w ustaleniu konsekwencji naruszenia pierwszeństwa¹³.

¹⁰ J. Paliwoda, *Przebudowa ustroju rolnego. Zakres działania administracji rolnej*, Warszawa 1964, s. 187. Autor podkreślał, że mamy do czynienia z decyzjami związanymi. Uznawał, że w razie uchylenia decyzji administracyjnej poprzedzającej zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości umowa była nieważna (powoływał się przy tym na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1963 r., III CO 22/62, „Prawo i Życie” 1963, nr 10, s. 7).

¹¹ P. Czechowski, S. Prutis, op.cit., s. 77.

¹² B. Wierzbowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 30 października 1985 r.*, OSPiKA 1986, nr 11–12, poz. 217, s. 470, zob. również: B. Skwarka, *Legalność ustanowienia pierwszeństwa przy nabywaniu gruntów Państwowego Funduszu Ziemi*, PiP 1987, nr 7, s. 84. Z poglądem tym polemizował A. Stelmachowski. Twierdził on, że ustanowienie pierwszeństwa w zarządzeniu nie wymaga upoważnienia ustawowego, jako że rozporządzanie prawem własności jest realizacją sfery *dominium*, niepodlegającą ścisłym rygorom tak jak wykonywanie aktów ze sfery *imperium*; idem, *Głos w dyskusji nad referatem B. Wierzbowskiego „Problemy prawne sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych”*, [w:] *Nauka prawa rolnego wobec zmodyfikowanej polityki rolnej PRL*, Gdańsk 1985, s. 220.

¹³ Zob. wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 1984 r., II SA 209/84, tak też w sprawie II SA 201/84, za: Z. Mańk, *Wybrane zagadnienia z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach rolnych*, „Nowe Prawo” 1985, nr 9, s. 48, przyp. 27; wyrok NSA z dnia 6 lutego 1986 r., III CRN 437/85, OSPiKA 1986, nr 11–12, poz. 227; uchwała SN z dnia 19 lipca 1988 r., III AZP 4/88, OSNC 1989, nr 2, poz. 22.

3. Postępowanie prowadzące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej będącej własnością państwa w drodze umowy sprzedaży

Ciąg czynności podejmowanych w celu zbycia państwowej nieruchomości rolnej inicjowało sporządzenie przez właściwy organ¹⁴ wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i przekazanie go bankowi spółdzielczemu wraz z dokumentacją pomiarowo-klasyfikacyjną. Bank ogłaszał wykaz w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości (§ 12 ust. 2 pkt 1). Wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży był urzędowym zawiadomieniem o zamiarze zadysponowania nieruchomością państwową¹⁵. Można go określić również jako niepodlegający zaskarżeniu swoisty akt zarządu nieruchomością państwową¹⁶. Jako że prawodawca nie przewidział wprost zakazu rozporządzania prawem własności nieruchomości niewymienionych w wykazie, w doktrynie zaznaczyło się stanowisko, zgodnie z którym sprzedaż nieruchomości nieobjętej wykazem, przy zachowaniu wszystkich innych przesłanek wymaganych przy sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa, nie powodowała nieważności zawartej umowy¹⁷.

Nieruchomości objęte wykazem mogły być wycofane ze sprzedaży przed wydaniem ostatecznej decyzji ustalającej kandydata w takiej formie, jaką przyjęło udostępnienie wykazu. Rozstrzygnięciem wniosku o jej nabycie powinno być wówczas umorzenie postępowania (art. 105 § 1 k.p.a.)¹⁸. Jeśli jednak organ administracji wycofuje nieruchomość rolną ze sprzedaży i umarza postępowanie w sytuacji, gdy pierwszeństwo

¹⁴ Zgodnie z § 12 ust. 1 zarządzenia z dnia 18 września 1982 r. był to terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw gospodarki rolnej stopnia podstawowego. Ponieważ na przestrzeni lat szczegóły postępowania prowadzącego do przeniesienia własności nieruchomości rolnej skarbu państwa ulegały modyfikacji (w zakresie podmiotów prowadzących postępowanie, jego trybu, wyznaczenia ceny itp.) przy zachowaniu zasadniczego trzonu konstrukcyjnego opartego na wydaniu decyzji o ustaleniu kandydata i cywilnoprawnej umowie sprzedaży, omawiam te zagadnienia przede wszystkim na podstawie powołanego tu zarządzenia z dnia 18 września 1982 r., odwołując się incydentalnie do regulacji je poprzedzających.

¹⁵ A. Zieliński, *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi*, Poznań 1980, s. 123; P. Czechowski, S. Prutis, op.cit., s. 78.

¹⁶ J. Rostkowski, *Prawo gruntowe w praktyce*, Warszawa 1988, s. 159.

¹⁷ Zob. przywołane wyżej prace A. Zielińskiego oraz P. Czechowskiego i S. Prutisa; odmiennie J. Rostkowski, op. cit., s. 163.

¹⁸ Tak NSA w wyroku z dnia 1 marca 1984 r., II SA 2085/83, ONSA 1984, nr 1, poz. 23.

jednej z osób ubiegających się o nabycie tej nieruchomości stanęło na przeszkodzie sprzedaniu jej osobie upatrzonej przez organ administracji i wyznaczonej decyzją na nabywcę, to działanie takie należałoby uznać za niedopuszczalne¹⁹.

Bank spółdzielczy po ogłoszeniu wykazu przyjmował zgłoszenia kandydatów. Zgłoszenia z informacjami o możliwościach produkcyjnych wnioskodawców i swoją opinią przekazywał je organowi administracyjnemu, aby ten mógł ustalić kandydatów.

Organ administracji, dokonujący wyboru kandydata na nabywcę, związany był postanowieniami przepisów określającymi pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości²⁰. Jeśli nikomu nie przysługiwało pierwszeństwo albo przysługiwało ono wnioskodawcom w równym stopniu, organ powinien był dokonać wyboru, biorąc pod uwagę, czy prowadzone przez osoby ubiegające się o nabycie gruntów z PFZ gospodarstwa, wraz z gruntami, o które się ubiegają, są zdolne do towarowej produkcji rolnej, a także czy istnieją możliwości uzyskania opłacalnej produkcji przeznaczonej do zbycia²¹.

Wnioski osób zainteresowanych nabyciem nieruchomości powinny być zaopiniowane przez kółko rolnicze, a w razie jego braku w danej wsi – przez zebranie wiejskie (§ 12 ust. 1 pkt 3). Ta opinia nie ma wiążącego charakteru. Wydanie nierespektującej jej decyzji ustalającej kandydata na nabywcę w żadnym wypadku nie jest uchybieniem mającym wpływ na wynik sprawy. Gdy nabywcą ma być dzierżawca, któremu przysługuje prawo pierwokupu, opinia nie jest wymagana. Jest to zrozumiałe, gdy wziąć pod uwagę postanowienia art. 599 § 2 k.c.

Brak obowiązku zasięgnięcia opinii dotyczy także zbycia na rzecz spółdzielczej organizacji rolniczej użytkującej nieruchomość. Przedmiotem opinii powinno być

¹⁹ Tak NSA w wyroku z dnia 17 czerwca 1986 r., SA/Wr 274/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 40.

²⁰ W kwestii problemów pojawiających się w toku realizacji pierwszeństwa por. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1981 r., II SA 198/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 66; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 1981 r., SA/Kr 381/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 122; wyrok NSA z dnia 8 września 1981 r., II SA 247/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 85; wyrok NSA z dnia 30 października 1985 r., SA/Wr 636/85, OSPiKA 1986, nr 11, poz. 217.

²¹ Tak NSA w tezie wyroku z dnia 21 sierpnia 1981 r., II SA 108/81, OSPiKA 1983, nr 1, poz. 19; z głosem A. Stelmachowskiego. Zob. też wyrok NSA z dnia 27 maja 1982 r., II SA 504/82, OSPiKA 1983, nr 10, poz. 215, wyrok NSA z dnia 10 lutego 1981 r., S.A. 910/80, OSPiKA 1982, nr 5–6, poz. 57, z zamieszczoną tam krytyczną glosą A. Zielińskiego.

wyeksponowanie elementów cennych pomagających w podjęciu obiektywnie poprawnej decyzji, przykładowo: umiejętności zawodowych kandydata, poziomu produkcji rolnej czy też perspektyw rozwoju gospodarstwa²². W praktyce, jak podkreślał Andrzej Stelmachowski²³, zebrania wiejskie niejednokrotnie charakteryzowały się niską frekwencją, uczestniczyli w nich sami zainteresowani rozstrzygnięciem oraz osoby im sprzyjające. Trudno więc było przeceniać merytoryczną wartość opinii tam wyrażanych, a miało to o tyle istotne znaczenie, że w wielu sołectwach nie funkcjonowały kółka rolnicze²⁴.

Organ administracji – po wydaniu opinii przez kółko rolnicze bądź zebranie wiejskie – wydawał decyzję ustalającą kandydata na nabywcę nieruchomości (§ 12 ust. 1 pkt 3). Decyzja powinna wskazywać kandydata, nieruchomość przeznaczoną do sprzedaży²⁵ oraz termin, w którym powinna być zawarta umowa przenosząca własność (§ 12 ust. 2).

Decyzja ustalająca kandydata powodowała powstanie obowiązku zawarcia umowy przez bank spółdzielczy z osobą w niej wskazaną. W piśmiennictwie brak było jednak pełnej jednomyślności w odpowiedzi na pytanie, czy osobie ustalonej jako kandydat do nabycia gruntu z PFZ przysługuje roszczenie o zawarcie umowy, które może być dochodzone na drodze postępowania cywilnego, czy też może ona korzystać jedynie ze środków o charakterze administracyjnoprawnym. Najważniejszy, jak się wydaje, argument zwolenników tezy o dopuszczalności wystąpienia przez kandydata z powództwem opartym na art. 64 k.c. oraz 1047 § 1 k.c. opierał się na spostrzeżeniu, że tylko wskazane instrumentarium cywilnoprawne może doprowadzić do przymusowego wykonania obowiązku zawarcia umowy. Na drodze administracyjnej uprawniony nie dysponował środkami pozwalającymi na wyegzekwowanie swojego uprawnienia²⁶.

²² Tak A. Zieliński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 grudnia 1981 r.*, SA/Kr 881/81, OSPiKA 1983, nr 6, poz. 135, s. 331.

²³ Zob. przywołaną wcześniej glosę A. Stelmachowskiego do wyroku NSA z dnia 21 sierpnia 1981 r., II SA 108/81, OSPiKA 1983, nr 1, poz. 19.

²⁴ B. Skwarka, *Decyzja ustalająca kandydata na nabywcę gruntu PFZ*, PiP 1986, nr 2, s. 95.

²⁵ A. Zieliński, *Formy prawne...*, s. 125; zob. też J. Rostkowski, op. cit., s. 163.

²⁶ Por. A. Zieliński, *Formy prawne...*, s. 129. Autor (na tle zarządzenia z dnia 22 stycznia 1974 r.) stwierdza, że „w przypadku bezczynności administracji powództwo z art. 64 k.c. powinno być skierowane przeciwko Skarbowi Państwa – *statio fisci* właściwy oddział BGŻ”, ibidem, s. 130.

Z kolei zwolennicy konkurencyjnego stanowiska podnosili, że akt administracyjny powoduje skutki cywilnoprawne, jeśli przepis szczególny przewiduje takie konsekwencje, jako przykład podając obowiązujące wówczas przepisy art. 397–404 k.c.²⁷ Natomiast w odniesieniu do przepisów dotyczących sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych brak jest takiej regulacji. Zastosowanie analogii w tym przypadku nie jest dopuszczalne, ze względu na odmienne *ratio*, jak i zróżnicowanie stanów faktycznych, do których odnoszą się przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące obowiązku zawierania umów w obrocie uspołecznionym z jednej strony oraz odnoszące się do zbywania gruntów PFZ z drugiej²⁸. Oceniając trafność zaprezentowanej argumentacji, uważam, że rację ma Maria Szewczyk, która twierdzi, że brakuje przesłanek uzasadniających zastosowanie analogii *legis*. Można natomiast zastanawiać się, czy nie byłoby tu dopuszczalne zastosowanie analogii *iuris*, które to wnioskowanie budzi jednak spore kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie.

Bank spółdzielczy – po wydaniu decyzji ustalającej kandydata – uzgadniał z nabywcą warunki i termin zawarcia umowy (§ 12 ust. 3 pkt 4). Jak już wspomniano, w decyzji określony był termin do zawarcia umowy przenoszącej własność, nie dłuższy niż trzy miesiące. Mógł on być w uzasadnionych przypadkach przedłużony (na przykład jeśli nabywca z powodu choroby nie był w stanie stawić się w umówionym terminie u notariusza). Umowa sprzedaży zawierana była z nabywcą przez bank spółdzielczy jako reprezentanta Skarbu Państwa (§ 12 ust. 3 pkt 4, zob. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku).

Nabywca przy zawarciu umowy wpłacał – co do zasady – 20% ceny, resztę zaś miał obowiązek uiścić w półrocznych ratach (§ 8 ust. 1)²⁹. Niespłacona część ceny sprzedaży podlegała zabezpieczeniu przez wpis hipoteki, w wysokości odpowiadającej tej części, w księdze wieczystej sprzedawanej nieruchomości (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku).

²⁷ M. Szewczyk, *Roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży państwowej nieruchomości rolnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1985, t. 23, s. 82–83. Zwolennikami tego stanowiska są również m. innymi: S. Czuba, *Sprzedaż nieruchomości państwowych*, Nowe Prawo 1969, nr 8–9, s. 1102–1103; J. Rostkowski, op. cit., s. 163.

²⁸ M. Szewczyk, *Roszczenie o zawarcie umowy...*, s. 84.

²⁹ Zarządzenie zawierało szczegółowe przepisy dotyczące sposobu ustalania ceny nieruchomości, udzielania bonifikat oraz oprocentowania należności w §§ 2–6, 8–11.

Niezwykle istotną, zauważaną w piśmiennictwie kwestią był wpływ uchylenia decyzji ustalającej kandydata na nabywcę gruntu PFZ na ważność umowy sprzedaży. Problemowi temu poświęcił uwagę również Sąd Najwyższy. W pierwszej swojej wypowiedzi na ten temat uznał, że: „W wypadku gdy po zawarciu umowy sprzedaży nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 28 maja 1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. Nr 31, poz. 132) ostateczna decyzja organu do spraw gospodarki mieszkaniowej prezydium właściwej rady narodowej, która (decyzja) stanowiła podstawę do zawarcia umowy (§ 10, 11, 12 rozp. Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 12 sierpnia 1957 r. – Dz.U., poz. 206/57 – w brzmieniu rozp. z dnia 21 września 1960 r. – Dz.U., poz. 263/60), zostanie uchylona – umowa jest nieważna”³⁰. W uzasadnieniu wyroku sąd wyraził opinię, że poprzedzona decyzją administracyjną umowa sprzedaży jest aktem niesamodzielnym, nierozzerwalnie związanym z decyzją stanowiącą podstawę do zawarcia umowy, wobec czego późniejsze odpadnięcie tej podstawy wskutek uchylenia decyzji (choćby ostatecznej) już z tej przyczyny pozbawia umowę sprzedaży ważności.

Jednak w uchwale całej Izby Cywilnej SN z dnia 25 kwietnia 1964 roku³¹ wyrażono pogląd odmienny. Zgodnie z jej tezą „Uchylenie ostatecznej uchwały prezydium rady narodowej lub decyzji organu do spraw gospodarki mieszkaniowej po zawarciu umowy sprzedaży nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 28.V.1957 r. o sprzedaży przez Państwo domów mieszkalnych i działek budowlanych (Dz.U. Nr 31, poz. 132) nie powoduje samo przez się nieważności umowy; jednakże okoliczności, z powodu których uchylenie nastąpiło, mogą mieć znaczenie dla oceny w świetle prawa cywilnego ważności umowy sprzedaży lub dopuszczalności uchylenia się od skutków prawnych zawartego w niej oświadczenia woli”.

Zwolennikiem pełnego uzależnienia bytu umowy od istnienia decyzji będącej jej podstawą, zgodnie z uchwałą z dnia 22 kwietnia 1963 roku, był Józef Paliwoda. Krytykując stanowisko zajęte w drugiej z przywołanych uchwał, podnosił, że zawarcie umowy sprzedaży jest etapem pochodnym od aktu administracyjnego, powodującego

³⁰ Zob. przywołaną wcześniej uchwałę SN z dnia 22 kwietnia 1963 r. Mimo że odnosiła się ona do przepisów dotyczących sprzedaży nieruchomości miejskich, to nie budziło wątpliwości, że argumenty tam podniesione były aktualne przy zbywaniu państwowych nieruchomości rolnych.

³¹ III CO 12/64, OSNCP 1964, nr 12, poz. 244.

powstanie stosunków cywilnoprawnych³². Odmienne stanowisko prowadzi do zatarcia różnic między aktami wewnętrznymi a zewnętrznymi, do których zalicza się decyzje administracyjne. Organy administracji, dokonujące czynności cywilnoprawnych, mają za pomocą tego instrumentu realizować zasady polityki państwa, nie można ich (czyli organów administracji) zdaniem autora w tym zakresie traktować tak jak podmiotów prywatnoprawnych³³.

Doktryna, pomijając odosobnioną opinię Józefa Paliwody, w przytłaczającej większości opowiedziała się jednakże za stanowiskiem zajętym w uchwale z dnia 25 kwietnia 1964 roku³⁴. Za jego prawidłowością przemawiają dostatecznie argumenty zaprezentowane w jej uzasadnieniu. Decyzja jest wprowadzić konieczną przesłanką zawarcia umowy, ale umowa ma charakter autonomiczny – własność nieruchomości nabywa się właśnie na jej podstawie, decyzja pełni tu funkcję przygotowawczą. Ewentualne uchylene decyzji administracyjnej może mieć znaczenie dla ważności czy też nieważności umowy tylko o tyle, o ile przesłanki to uzasadniające miałyby doniosłość na gruncie przepisów prawa cywilnego. Sąd mógłby przykładowo stwierdzić nieważność umowy, w razie gdyby okazało się, że nabywca nie posiadał kwalifikacji wymaganych do prowadzenia gospodarstwa rolnego³⁵, czy też gdyby uchybiono prawu pierwokupu dzierżawcy. Przypadek unieważnienia miałby miejsce natomiast w razie uchylene się od skutków oświadczenia woli złożonego pod wpływem błędu czy podstęp (art. 84 i 86 k.c.).

³² J. Paliwoda, *Rola aktu administracyjnego w kształtowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie*, Warszawa 1965, s. 211.

³³ Ibidem, s. 213 i 214.

³⁴ Tak przykładowo: S. Czuba, op. cit., s. 1101–1102; S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1971, s. 385–386; B. Jastrzębski, *Zagadnienia prawne sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi*, PiP 1971, nr 11, s. 821; A. Zieliński, *Formy prawne...*, s. 130–131; M. Szewczyk, *Przyczyny i skutki prawne uchylene decyzji o ustaleniu kandydata na nabywcę państwowej nieruchomości rolnej*, „Nowe Prawo” 1983, nr 3, s. 68; P. Czechowski, S. Prutis, op.cit., s. 79; J. Rostkowski, op. cit., s. 164.

³⁵ SN w uchwale z dnia 23 kwietnia 2008 r. III CZP 30/08 (OSNC 2009, nr 6, poz. 79) uznał, że sąd w sprawie o ustalenie nieważności umowy sprzedaży nieruchomości PFZ może badać, czy kandydat na nabywcę wskazany w decyzji ustalającej kandydata na nabywcę spełniał przesłanki określone w art. 160 § 1 k.c., także dlatego, że ocena dokonana przez organ administracji w tej kwestii nie znajduje bezpośredniego odzwierciedlenia w treści rozstrzygnięcia.

4. 4. Zmodyfikowana regulacja sprzedaży nieruchomości PFZ uwzględniająca tryb przetargowy (od 1 czerwca 1989 roku do 31 grudnia 1991 roku)

4.1. Uwagi ogólne

Prawodawca na mocy ustawy z dnia 24 lutego 1989 roku o zmianie ustawy o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego³⁶ wprowadził istotne modyfikacje w zakresie zasad sprzedaży nieruchomości PFZ. Stąd też pojawiła się opinia, że ustawę z 1958 roku, uwzględniającą wprowadzone zmiany, można by traktować jako zupełnie nową regulację zbywania państwowych gruntów rolnych³⁷.

Ustawa obok stosowanego dotąd mieszanego administracyjno-cywilnoprawnego sposobu zbywania nieruchomości przewidywała również możliwość zorganizowania w tym celu przetargu, będącego trybem, w toku którego nie wydawano decyzji ustalającej kandydata na nabywcę. Sam zamiar wprowadzenia tego trybu zbywania nieruchomości PFZ spotkał się z życzliwym przyjęciem na etapie tworzenia projektu ustawy zmieniającej³⁸. Wprowadzenie przetargu było symptomem dążenia przez ustawodawcę do wyłącznie cywilnoprawnych form obrotu. Jednakże tendencja ta nie była przejawem w pełni konsekwentnej i spójnej wizji reprezentowanej przez prawodawcę. Zaprzeczało temu równoległe utrzymanie dotychczasowego modelu sprzedaży gruntów PFZ³⁹.

³⁶ Dz.U. nr 10 poz. 56. Tytuł ustawy, zgodnie z art. 1 pkt 1, otrzymał brzmienie: „o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego”. Zgodnie z art. 4 nowelizacja weszła w życie dnia 1 czerwca 1989 r.

³⁷ M. Niedośpiał, *Ustawowe zasady sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (zagadnienia wybrane)*, PiP 1990, nr 6. Autor pisze, że „W istocie wydano nową ustawę o sprzedaży nieruchomości PFZ” (s. 53).

³⁸ *Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów o projekcie ustawy o zmianie ustawy o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1988, nr 15, s. 146.

³⁹ A. Zieliński, *O nowy model obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 1, s. 51.

Zauważyć przy tym należy, że w ramach utrzymanego dotychczasowego modelu, opartego na decyzji administracyjnej, dopuszczono również pewne udogodnienia dla nabywców, jak sprzedaż ratalna czy bonifikaty, z których nie korzystali nabywcy wyłonieni w drodze przetargu. Świadczyło to z jednej strony o silnym protekcjonizmie państwa w ramach trybu decyzyjnego, z drugiej zaś o pełnym fiskalizmie przy przetargu⁴⁰.

4.2. Postępowanie prowadzące do zbycia nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi

4.2.1. Wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i wybór trybu postępowania

Pierwszą czynnością wymaganą przez przepisy dla zbycia nieruchomości PFZ było sporządzenie i podanie do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (art. 3 ust. 1). Nie wyjaśniono przy tym, jakie kryteria powinna spełniać przesłanka „publicznego” ogłoszenia wykazu. Należy przyjąć, że chodzi tu o taki sposób jego udostępnienia, aby każdy potencjalnie zainteresowany mógł zapoznać się bez przeszkód z jego treścią na takich samych zasadach. Przepisy wykonawcze⁴¹ dodawały do tego wymóg ogłoszenia „w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości” (§ 1 pkt 2). O przeznaczeniu do sprzedaży indywidualnie powiadamiano osoby, którym przysługiwało ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości (§ 1 pkt 3).

W przeciwieństwie do dotychczasowego stanu prawnego nieruchomości objęta wykazem nie mogła być dowolnie wycofana ze sprzedaży. Krok taki uzasadniała jedynie okoliczność, że było to konieczne ze względu na ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 3 ust. 2). Należy uznać, że wbrew wyrażanym niekiedy wątpliwościom⁴² wykaz poprzedzał zarówno procedurę decyzyjną, jak i przetargową⁴³. Nie było również konieczne, jakkolwiek dopuszczalne, aby już

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Zarządzenie Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 15 czerwca 1989 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (M.P. nr 20 poz. 141, z późn. zm.), dalej: „zarządzenie z dnia 15 czerwca 1989 roku”.

⁴² Por. M. Niedośpiół, op. cit., s. 58.

⁴³ Tak też TK w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 23 października 1990 r., U 1/1990, OTK 1990, nr 1, poz. 9.

na etapie udostępniania wykazu dokonywano rozstrzygnięcia o tym, czy nieruchomość zostanie sprzedana w trybie decyzyjnym, czy też przetargowym; mogło to nastąpić później.

Wybór sposobu zawarcia umowy pozostawał w wyłącznej gestii organu administracji⁴⁴. Zgodnie z art. 9 ust. 1 organ administracji może przeznaczyć nieruchomość do sprzedaży w drodze przetargu. Jak wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 16 listopada 1990 roku⁴⁵, owo przeznaczenie to nie decyzja administracyjna, ale akt wykonywania *dominium*, tj. zarządzania powierzonym mieniem publicznym. Nie podlega kontroli instancyjnej, a w konsekwencji organ odwoławczy w administracyjnym toku instancji nie jest uprawniony do podjęcia takiego aktu zamiast organu właściwego ani też do nakazania temu organowi, aby wybrał właśnie przetargowy tryb sprzedaży określonej nieruchomości rolnej.

Sprzeciw natomiast budzi opinia wyrażona w powyższym wyroku, jakoby tryb decyzyjny miał charakter zasadniczy, a przetargowy – uzupełniający. Nie uzasadnia tego powołany przez sąd argument, że tryb decyzyjny jest uregulowany bardziej szczegółowo, a organ administracji „może” (jak mówi art. 9 ust. 1) przeznaczyć nieruchomość do przetargu. Sam fakt relatywnie drobiazgowej regulacji jeszcze niczego nie przesądza, zaś sformułowanie art. 9 ust. 1 uzasadnia jedynie stwierdzenie, że podjęcie decyzji o przeprowadzeniu przetargu jest objęte zakresem kompetencji organu. Żaden przepis (pomijając art. 9 ust. 2) nie zacieśnia katalogu okoliczności, w których przetarg musiałby ustąpić innemu sposobowi zawarcia umowy. Winien być on zatem traktowany jako równorzędny trybowi decyzyjnemu⁴⁶. Trudno więc podzielić pogląd, że organ

⁴⁴ Ustawa przyznawała kompetencje w zakresie zbywania nieruchomości PFZ przede wszystkim terenowemu organowi administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw gospodarki gruntami stopnia podstawowego (zob. art. 3 ust. 1; art. 4 ust. 2; art. 5 ust. 2; art. 6 ust. 1 i 2, art. 7 ust. 5, 6 i 11, art. 9 ust. 1 i 5). Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 34 poz. 198) w art. 3 pkt 2 stanowiła, że kompetencje te przeszły na organy gminy jako zadania zlecone (od 27 maja 1990 r.).

⁴⁵ SA/Wr 523/90, ONSA 1990, nr 2–3, poz. 65.

⁴⁶ Tak również TK w orzeczeniu z dnia 23 października 1990 r., U 1/90. Tezę, że przepisy ustawy preferowały tryb decyzyjny, akceptuje M. Mincer-Jaśkowska w głosie do wyroku NSA z dnia 16 listopada 1990 r. (OSP 1992, nr 6, poz. 123).

ustalający sposób zbycia nie ma pełnej swobody przy jego wyborze⁴⁷. Stanowisko to oparte jest na podstawach nieposiadających mocnego oparcia w brzmieniu przepisów. Wydaje się, że ma ono swoje źródło w nieuzasadnionym akcentowaniu elementu publicznoprawnego przy deprecjacji znaczenia tej okoliczności, że zbywanie nieruchomości jest realizacją sfery *dominium*.

Wbrew obecnym w orzecznictwie sugestiom przy rezygnacji z trybu przetargowego na rzecz decyzyjnego nie było wymagane uprzednie uzyskanie opinii kółek i organizacji rolniczych⁴⁸. Postanowienia art. 6 ust. 1 ustawy nie pozwalają na wyciągnięcie odmiennych wniosków – wprost przeciwnie, wyraźnie z nich wynika, że opinia wymagana jest jedynie w ramach trybu decyzyjnego przed wydaniem decyzji ustalającej kandydata na nabywcę. Nie warunkuje zaś, przy braku w tej kwestii odmiennego rozstrzygnięcia prawodawcy, skuteczności czynności mieszczącej się w zakresie uprawnień właścicielskich. Przy przetargu rola kółek i organizacji rolniczych ograniczona jest jedynie do udziału w jego przeprowadzeniu (art. 9 ust. 5 pkt 1).

4.2.2. Decyzyjny tryb ustalenia kandydata na nabywcę

Po ogłoszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zainteresowani mogli zgłaszać wnioski o nabycie nieruchomości. Złożenie wniosku powodowało wszczęcie postępowania⁴⁹. Jeśli po złożeniu wniosku przeznaczono nieruchomość do sprzedaży w drodze przetargu, należało wydać decyzję odmawiającą ustalenia kandydata na nabywcę⁵⁰. Zarządzenie z dnia 15 czerwca 1989 roku przewidywało w § 2 ust. 1, że w razie przeznaczenia nieruchomości do przetargu organ zawiadamia o tym osoby, które złożyły wnioski o nabycie nieruchomości. Jak stąd wynika, nie przewidywano w takich okolicznościach wydania decyzji administracyjnej odmawiającej ustalenia wnioskodawcy kandydatem na nabywcę.

⁴⁷ J. Szachułowicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 grudnia 1989 r., II SA 1217/89*, OSP 1991, nr 3, poz. 69. Autor uznał, że „[...] nadrzędnym celem polityki rolnej Państwa jest i pozostaje przebudowa struktury obszarowej gospodarstw rolnych i budowa nowoczesnej infrastruktury wsi. Żadna okazja zmierzająca do osiągnięcia tego celu, nie może ustępować względem uzyskania wyższej ceny przy sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu”.

⁴⁸ Tak jednak NSA w wyroku z dnia 20 grudnia 1989 r. wskazanym w poprzednim przypisie.

⁴⁹ Orzeczenie TK z dnia 23 października 1990 r., U 1/90; por. M. Niedośpiął, op. cit., s. 58–59.

⁵⁰ Tak orzeczenie TK z dnia 23 października 1990 r., U 1/90.

Stąd w przywoływanym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 czerwca 1990 roku uznano ten przepis za niezgodny z art. 104 k.p.a. oraz art. 6, 7 ust. 1 i art. 8 ustawy z dnia 12 marca 1958 roku⁵¹. Decyzja odmawiająca ustalenia kandydata na nabywcę z powodu przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży w drodze przetargu mogła być zaskarżona, przez co postępowanie prowadzące do zbycia nieruchomości byłoby hamowane do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia. Działoby się tak, pomimo że osoba ubiegająca się o zostanie kandydatem na nabywcę nie miałaby szans na zmianę decyzji ani w postępowaniu odwoławczym, ani przed Naczelnym Sądem Administracyjnym⁵².

Stąd też w doktrynie pojawiły się opinie, w istocie będące wnioskami *de lege ferenda*, że powyższe rozwiązanie nie spełnia wymogów wynikających z zasady zaufania obywateli do organów państwowych i samorządowych, a także reguł racjonalnego postępowania⁵³. Ponieważ jednak wspomnianych niedogodności nie można usunąć w drodze wykładni obowiązujących przepisów i potrzebna jest w tej mierze interwencja prawodawcy, na gruncie *legis latae* optymalnym rozwiązaniem byłoby, gdyby już w wykazie zamieszczano informacje o trybie sprzedaży, o ile oczywiście wstępna decyzja w tej kwestii nie byłaby następnie zmieniona⁵⁴.

Kandydatów na nabywców właściwy organ ustalał po zasięgnięciu opinii kółka rolniczego, a jeśli w danej miejscowości nie było takiej organizacji – właściwego gminnego związku rolników, kółek i organizacji rolniczych (art. 6 ust. 1 zd. 1). Art. 6 ust. 2 stanowił, że decyzja powinna określać nie dłuższy niż trzymiesięczny termin zawarcia umowy sprzedaży. Zgodnie z wyrokiem NSA dnia 7 sierpnia 1998 roku⁵⁵, jeśli decyzja nie określała terminu zawarcia umowy, zastosowanie miał termin trzymiesięczny wynikający z ustawy. Ostateczna decyzja, wraz z wyceną części składowych nieruchomości, przekazywana była bankowi spółdzielczemu (§ 3 zarządzenia),

⁵¹ Jako że nie został on zmieniony w ustalonym w powyższym orzeczeniu terminie trzech miesięcy, utracił moc z dniem 21 lutego 1991 r.

⁵² Por. też postanowienie NSA z dnia 16 września 1991 r., II S.A. 799/91, „Prawo i Życie” 1992, nr 24, s. 15.

⁵³ A. Minkiewicz, *Glosa do orzeczenia TK z 23 X 1990 r.*, U 1/90, PiP 1991, nr 8, s. 106, tenże, *Przetargowa sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23.X.1990 r.*, „Prawo Rolne” 1991, nr 1, s. 88.

⁵⁴ A. Minkiewicz, *Przetargowa sprzedaż...*, s. 89.

⁵⁵ II SA 832/98, Lex nr 41770.

który informował kandydata na nabywcę o warunkach zbycia nieruchomości, w tym o cenie oraz o terminie zawarcia umowy sprzedaży (§ 4 pkt 1 zarządzenia).

Ustawa zawierała regulację sposobu ustalania ceny sprzedawanej nieruchomości. Zgodnie z art. 4 ust. 1 jej wysokość ustalana była jako iloczyn ceny kwintala żyta (branej dla potrzeb ustalenia wysokości podatku rolnego) oraz zawartych w art. 4 ust. 2 ustawy stawek szacunkowych dla poszczególnych kategorii użytków rolnych. Cenę budynku ustalało się według szacunkowych norm ubezpieczeniowych Państwowego Zakładu Ubezpieczeń (art. 4 ust. 10 pkt 1). Podstawą określenia ceny w umowie sprzedaży były przesłanki istniejące w dacie zawarcia umowy sprzedaży⁵⁶. Decyzja ustalająca kandydata na nabywcę nie określała ceny, kandydat dowiadywał się o jej wysokości, o czym już wspomniano, z informacji kierowanej przez bank spółdzielczy.

Umowa sprzedaży zawierana była z kandydatem przez bank spółdzielczy jako reprezentantem Skarbu Państwa (§ 4 pkt 2 zarządzenia). Co do zasady nabywca wpłacał przy zawarciu umowy sprzedaży 20% ceny, a pozostałą część w półrocznych ratach (art. 7 ust. 1).

4.2.3. Zawarcie umowy sprzedaży w drodze przetargu

Należy zauważyć, że prawodawca nazwą „przetarg” nie objął, ściśle rzecz ujmując, całej procedury prowadzącej do zawarcia umowy, obejmującej swym zakresem także ogłoszenie o przetargu. Jak wynika z brzmienia art. 9 ust. 5 ustawy *in principio* oraz § 2 ust. 3 zarządzenia, uczynił tak względem jedynie tej części postępowania, w której następuje zgłaszanie propozycji zawierających cenę nieruchomości, a także przyjęcie najbardziej korzystnej z nich. Jako że postępowanie zmierzające do zawarcia umowy miało na celu jedynie uzyskanie najwyższej ceny, ustawodawca nie uwzględnił procedury pisemnej, optymalnej dla zawierania bardziej złożonych umów, w których uzgodnieniu często podlega większa liczba postanowień umownych. Przewidział tylko nieskomplikowaną, ustną formę postępowania.

Zewnętrznym wyrazem decyzji o powzięciu zamiaru sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu powinno być podanie do publicznej wiadomości ogłoszenia o nim. Odpowiednie przepisy ustawy z dnia 12 marca 1958 roku i zarządzenia z dnia

⁵⁶ Uchwała SN z dnia 24 września 1990 r. III CZP 43/90, OSNCP 1991, nr 1, poz. 1.

15 czerwca 1989 roku nie zawierały wyrażonego wprost nakazu sporządzenia i podania do publicznej wiadomości ogłoszenia o przetargu. Zarządzenie stanowiło, że osoby, które złożyły wniosek o nabycie nieruchomości, zawiadamia się o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży w drodze przetargu (§ 2 ust. 1)⁵⁷. Zawiadomienie, zgodnie z treścią § 2 ust. 2, powinno zawierać informację o czasie i miejscu przeprowadzenia przetargu, cenie wywoławczej nieruchomości, wysokości wadium, jak i terminie, w którym powinno być ono wniesione na właściwy rachunek bankowy.

Jednak wniosek, że brak wyrażonego *expressis verbis* obowiązku udostępnienia ogłoszenia o przetargu nieograniczonemu kręgowi podmiotów, był równoznaczny z jego nieistnieniem, należy uznać za sprzeczny z regułami rozsądku. Skoro w przetargu mogli brać udział nie tylko składający uprzednio wniosek o zostanie kandydatem na nabywcę, ale i inni zainteresowani, to musieli mieć oni sposobność dowiedzenia się o wszczętej procedurze. Stąd nie sposób przyjąć, że przetarg mógł się odbyć z pominięciem ogłoszenia. Jednak mając na uwadze powyższe uwagi, za pozbawione podstaw należy uznać stwierdzenie Antoniego Minkiewicza, jakoby ogłoszenie przetargu wprost przewidziane było przepisami zarządzenia⁵⁸.

Samo ogłoszenie o przetargu należało kwalifikować jako czynność o charakterze cywilnoprawnym⁵⁹. Winno ono zawierać informacje wskazane w § 2 ust. 2 zarządzenia. Podstawy ustalenia ceny wywoławczej wyznacza art. 4 ustawy, omówiony w części pracy poświęconej trybowi decyzyjnemu. Zauważyć wypada, że organizator przetargu mógł ustanowić wyższą cenę wywoławczą, co wynika z brzmienia art. 9 ust. 2. Zgodnie z ostatnio wymienionym przepisem cena wywoławcza nie mogła być niższa niż cena ustalona zgodnie z art. 4 – a skoro tak, to nic nie stało na przeszkodzie, aby ustanowić ją na poziomie wyższym.

Organizator pozbawiony był natomiast swobody w określeniu pułapu wysokości wadium, wynoszącego w każdym przypadku 10% ceny wywoławczej (art. 9 ust. 4 ustawy). Samo wadium pełniło dwie zasadnicze funkcje: po pierwsze było swego

⁵⁷ Jak już wspomniano, przepis ten utracił moc w wyniku orzeczenia TK z dnia 23 października 1990 r. U 1/90.

⁵⁸ A. Minkiewicz, *Przetargowa sprzedaż...*, s. 89. Podobnie, jak się wydaje, TK w wyroku z dnia 23 października 1990 r., U 1/90.

⁵⁹ Tak TK w wyroku z dnia 23 października 1990 r., U 1/90.

rodzaju barierą cenzusową, zapewniającą, że do przetargu staną osoby rzeczywiście zainteresowane zawarciem umowy, po drugie zaś zabezpieczało zawarcie umowy sprzedaży z osobą, która zgodnie z ustaleniami została kandydatem na nabywcę, gdyż ust. 9 art. 9 ustawy stanowił, że kandydat na nabywcę, który nie przystąpił we właściwym terminie do zawarcia umowy, traci złożone wadium. Powyższy zwrot określający losy sumy wadialnej nie jest dość precyzyjny, jednak nie powinno ulegać wątpliwości, że kandydat traci roszczenie o jej zwrot. Tym samym traktować je należy po pierwsze jako cywilnoprawną sankcję za uchybienie obowiązкови zawarcia umowy, po drugie jest ono zryczałtowanym odszkodowaniem należnym organizatorowi.

W braku wyraźnego przesądzenia tej kwestii w ustawie skutek w postaci utraty roszczenia o zwrot kwoty wadium następował jedynie w razie niezawarcia umowy zawinionego przez kandydata na nabywcę. Dla określenia konsekwencji sytuacji zawarcia umowy z osobą, która nie wpłaciła wadium najbardziej uzasadnione wydaje się stanowisko, zgodnie z którym umowa sprzedaży byłaby nieważna (art. 58 § 1 k.c.). Zwraca również uwagę fakt, że wadium, na tle analizowanego aktu, zabezpieczało jedynie interes organizatora, gdyż nie przewidziano dla kandydata na nabywcę możliwości domagania się przykładowo – na wzór zadatku – kwoty podwójnego wadium, gdyby do zawarcia umowy w wymaganym terminie nie doszło z winy organizatora.

Przetarg przeprowadzał przedstawiciel właściwego organu, z udziałem przedstawiciela kółka rolniczego, a jeżeli w danej miejscowości nie było takiej organizacji – gminnego związku rolników, kółek i organizacji rolniczych, a także przedstawiciela banku spółdzielczego (art. 9 ust. 5 ustawy). Przepisy zawierały niezwykle lakoniczne uregulowanie samej techniki postępowania przetargowego. Przedstawiciel organu inicjował postępowanie, wywołując cenę (§ 2 ust. 3 pkt 2 zarządzenia). Potem następowało zgłaszanie propozycji ze strony uczestników. W razie braku kolejnych postępień prowadzący przetarg uprzedzał obecnych, że po trzecim obwieszczeniu najwyższej ceny dalsze oferty nie będą przyjęte, obwieszczał trzykrotnie ostatnio zaoferowaną cenę, zamykał przetarg i wymieniał kandydata na nabywcę, który zaoferował najwyższą cenę (§ 2 ust. 4 zd. 2 zarządzenia). Jak stąd wynika, kandydatem na nabywcę zostawała osoba, która zaoferowała najwyższą cenę (art. 9 ust. 6 zd. 2 ustawy).

Z przebiegu przetargu sporządzany był protokół, podpisywany przez osoby przeprowadzające przetarg oraz przez wyłonionego kandydata (§ 2 ust. 5 zarządzenia). Ustawa w art. 9 ust. 7 stanowiła, że protokół powinien określać nie dłuższy niż trzymiesięczny termin zawarcia umowy sprzedaży. Wątpliwości budzić może zawarte w tym przepisie odesłanie do art. 6 ust. 2 ustawy, określającego przy decyzyjnym trybie wyłonienia kandydata, że termin zawarcia umowy biegnie od dnia upływu terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a także dający właściwemu organowi możliwość przedłużenia terminu do zawarcia umowy. W odniesieniu do przetargu mamy do czynienia z procedurą cywilnoprawną, wyłączone jest więc stosowanie, choćby z modyfikacjami, postanowień określających początek biegu terminu do zawarcia umowy. Przy przetargu należałoby raczej przyjąć, że termin trzymiesięczny powinien zacząć bieg od dnia, w którym ustalono kandydata na nabywcę.

W postanowieniu z dnia 30 października 1990 roku⁶⁰ Sąd Najwyższy zajął się m.in. problematyką charakteru prawnego przetargu poprzedzającego zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości PFZ. Uznał, że między Skarbem Państwa a osobami zainteresowanymi zawiązuje się stosunek prawny, w ramach którego zarówno Skarb Państwa, jak i zainteresowani nabyciem nieruchomości występują w charakterze równorzędnych podmiotów. Przetarg stanowi swoistą formę rokowań zmierzających do ustalenia ceny, a jeśli dla zawarcia umowy nie jest wymagana forma szczególna, jest sposobem zawarcia umowy. W przypadku przetargu na nieruchomość PFZ, z racji tego, że umowa sprzedaży powinna być zawarta w formie aktu notarialnego, jest jedynie sposobem wyłonienia kandydata na nabywcę.

Przywołana wypowiedź jest jedną z pierwszych podjętych w orzecnictwie prób określenia charakteru prawnego przetargu. Sąd Najwyższy niewątpliwie trafnie podkreśla, że uczestnicy procedury występują jako równorzędne podmioty, jak i to, że przetarg może być traktowany jako sposób zawarcia umowy. Niektóre wnioski zawarte w uzasadnieniu można by sformułować w inny sposób, jakkolwiek nie można tracić z pola widzenia tej okoliczności, wyrok ma „pionierski” charakter. Każda osoba przedstawiająca dziś uwagi dotyczące tego rozstrzygnięcia powinna zdawać sobie sprawę, że jesteśmy bogatsi o wiele lat rozwoju legislacji dotyczącej tego trybu zawarcia umowy, jak i dotyczącego jej orzecnictwa oraz poglądów doktryny.

⁶⁰ I CZ 265/90, OSNCP 1991, nr 10–12, poz. 132.

Inaczej niż czyni to Sąd Najwyższy, można argumentować, że przetarg nie musiał, w braku regulacji zawartej w Kodeksie cywilnym obok rokowań i trybu ofertowego, być w całości postrzegany jako wariant rokowań. W przypadku gdy dla zawarcia umowy nie była przewidziana forma szczególna, jego charakter lepiej oddawałoby odwołanie do ofertowego trybu zawierania umów. Jeśli chodzi zaś o przetargi na nieruchomości PFZ, również można by w czynnościach dokonywanych w toku procedury zmierzającej do wyłonienia kandydata na nabywcę dostrzegać walor oświadczeń woli. Kwalifikacja taka dopuszczalna byłaby w odniesieniu do propozycji zgłaszanych przez uczestników postępowania, jak i ich przyjęcia dokonywanego przez prowadzącego przetarg. Skutkiem akceptacji propozycji zawierającej najwyższą cenę byłoby nawiązanie stosunku umownego, na treść którego składałyby się obowiązki złożenia oświadczeń woli składających się na umowę sprzedaży nieruchomości. Z mocy przepisów ustawy (art. 9 ust. 7 zd. 2) roszczenie przysługujące kandydatowi mogło być dochodzone w postępowaniu o stwierdzenie obowiązku złożenia oświadczenia woli (art. 64 k.c. i art. 1047 § 1 k.p.c.), zaś roszczenie przysługujące Skarbowi Państwa zabezpieczone byłoby jedynie przepadkiem wadium.

Umowa sprzedaży z osobą wskazaną jako kandydat na nabywcę zawierana była przez bank spółdzielczy w imieniu Skarbu Państwa (art. 10 ust. 1 ustawy). W przeciwieństwie do trybu decyzyjnego nabywca nie korzystał z okresu karencji w spłacie należności, cena nie była też rozkładana na raty, lecz płatna jednorazowo najpóźniej w chwili zawarcia umowy sprzedaży (art. 9 ust. 8 ustawy). Jednak fakt, że kupujący nie uiścił ceny we wskazanym terminie, nie miał żadnego wpływu na ważność umowy sprzedaży, w szczególności uchybienie powyższemu wymogowi, jako odnoszącemu się do sfery wykonania umowy, nie mogło być postrzegane przez pryzmat sprzeczności czynności prawnej z ustawą (art. 58 § 1 k.c.).

5. Uwagi końcowe

W związku z uchwaleniem i wejściem w życie ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶¹ nowo utworzona Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa uzyskała wyłączne kompetencje do gospodarowania (a więc również sprzedaży) nieruchomościami wchodzącymi uprzednio w skład

⁶¹ Dz.U. nr 107 poz. 464 (dalej: „u.g.n.r.”).

Państwowego Funduszu Ziemi, przejętymi do (utworzonego również na mocy przepisów tej ustawy) Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Kwestie dotyczące gospodarowania tymi nieruchomościami kompleksowo uregulowano przepisami u.g.n.r., stąd uchylone zostały dotychczas obowiązujące przepisy ustawy z 12 marca 1958 roku dotyczące sprzedaży nieruchomości PFZ (zob. art. 58 u.g.n.r.)⁶².

Ustawodawca zrezygnował wówczas całkowicie z administracyjnoprawnego instrumentarium prawnego w odniesieniu do sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, a jako podstawowy tryb poprzedzający zawarcie umowy sprzedaży państwowej nieruchomości rolnej ukonstytuowany został *stricte* cywilnoprawny tryb przetargowy. Reminiscencją dawniej obowiązujących regulacji pozostało chyba jedynie to, że w praktyce działania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa zwycięzcę procedury przetargowej nazywano – tak jak w okresie obowiązywania ustawy z 1958 roku nazywano osobę, która uzyskała zgodę na nabycie gruntu PFZ – kandydatem na nabywcę (mimo braku podstaw normatywnych dla takiej praktyki w przepisach u.g.n.r.).

Na marginesie zaznaczyć jednak trzeba, że problematyka związku regulacji administracyjno- i cywilnoprawnych (decyzji administracyjnej poprzedzającej umowę sprzedaży nieruchomości) jest obecna w obowiązujących współcześnie przepisach dotyczących nabycia nieruchomości rolnej w obrocie „prywatnym” na podstawie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego⁶³. Natomiast przywoływane już wcześniej orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące relacji między decyzją administracyjną a umową sprzedaży bywa współcześnie analizowane na tle obecnie obowiązujących regulacji prawnych przewidujących powiązania między aktami administracyjnymi a umowami cywilnoprawnymi⁶⁴.

⁶² Poza uchyleniem przepisów dotyczących sprzedaży nieruchomości PFZ na mocy art. 58 u.g.n.r. zmieniono nazwę zawierającej je dotychczas ustawy z dnia 12 marca 1958 r. na: „o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego”.

⁶³ T.j. Dz.U. 2024 poz. 423.

⁶⁴ W szczególności zob. R. Trzaskowski, *Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem*, Warszawa 2013, s. 739, przyp. 2380.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami rolnymi (Dz.U. 1957 nr 39 poz. 172, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. 1958 nr 17 poz. 71, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. 1989 nr 10 poz. 56).
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1990 nr 34 poz. 198).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 1991 nr 107 poz. 464).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (t.j. Dz.U. 2024 poz. 423).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1964 r. w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych. (t.j. Dz.U. 1983 nr 19 poz. 86, z późn. zm.).
- Zarządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 15 grudnia 1969 r. w sprawie ceny, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (M.P. 1969 nr 53 poz. 424).
- Zarządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 25 lipca 1979 r. w sprawie cen, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (M.P. 1979 nr 19 poz. 114).
- Zarządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 18 września 1982 r. w sprawie cen, warunków i trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych (M.P. 1982 nr 9 poz. 80, z późn. zm.).
- Zarządzenie Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 15 czerwca 1989 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (M.P. 1989 nr 20 poz. 141, z późn. zm.).

Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z dnia 23 października 1990 r., U 1/90, OTK 1990, nr 1.
- Uchwała SN z dnia 22 kwietnia 1963 r, III CO 22/62, „Prawo i Życie” 1963, nr 10.
- Uchwała SN z dnia 25 kwietnia 1964 r., III CO 12/64, OSNCP 1964, nr 12, poz. 244.
- Uchwała SN z dnia 19 lipca 1988 r., III AZP 4/88, OSNC 1989, nr 2, poz. 22.
- Uchwała SN z dnia 24 września 1990 r. III CZP 43/90, OSNCP 1991, nr 1, poz. 1.
- Postanowienie SN z dnia 30 października 1990 r., I CZ 265/90, OSNCP 1991, nr 10–12, poz. 132.

Uchwała SN z dnia 23 kwietnia 2008 r., III CZP 30/08, OSNC 2009, nr 6, poz. 79.
Wyrok NSA z dnia 10 lutego 1981 r., SA 910/80, OSPiKA 1982, nr 5–6, poz. 57.
Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1981 r., II SA 198/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 66.
Wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 1981 r., II SA 108/81, OSPiKA 1983, nr 1, poz. 19.
Wyrok NSA z dnia 8 września 1981 r., II SA 247/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 85.
Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 1981 r., SA/Kr 381/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 122.
Wyrok NSA z dnia 27 maja 1982 r., II SA 504/82, OSPiKA 1983, nr 10, poz. 215.
Wyrok NSA z dnia 1 marca 1984 r., II SA 2085/83, ONSA 1984, nr 1, poz. 23.
Wyrok NSA z dnia 30 października 1985 r., SA/Wr 636/85, OSPiKA 1986, nr 11, poz. 217.
Wyrok NSA z dnia 6 lutego 1986 r., III CRN 437/85, OSPiKA 1986, nr 11–12, poz. 227.
Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 1986 r., SA/Wr 274/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 40.
Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 1989 r., II SA 1217/89, OSP 1991, nr 3, poz. 69.
Wyrok NSA z dnia 16 listopada 1990 r., SA/Wr 523/90, ONSA 1990, nr 2–3, poz. 65.
Postanowienie NSA z dnia 16 września 1991 r., II S.A. 799/91, „Prawo i Życie” 1992, nr 24.
Wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 1998 r., II SA 832/98, Lex nr 41770.

Opracowania

Breyer Stefan, *Obrót nieruchomościami rolnymi*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 2, s. 226–240.
Breyer Stefan, *Sprzedaż i przejmowanie nieruchomości rolnych przez państwo*, „Nowe Prawo” 1958, nr 9, s. 40–49.
Breyer Stefan, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1971.
Czechowski Paweł, Prutis Stanisław, *Grunty rolne. Problemy prawno-organizacyjne*, Warszawa 1985.
Czuba Stanisław, *Sprzedaż nieruchomości państwowych*, „Nowe Prawo” 1969, nr 8–9, s. 1096–1109.
Jastrzębski Bronisław, *Zagadnienia prawne sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 11, s. 809–822.
Mańk Zygmunt, *Wybrane zagadnienia z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach rolnych*, „Nowe Prawo” 1985, nr 9, s. 40–53.
Mincer-Jaśkowska Małgorzata, *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 listopada 1990 r. SA/Wr 523/90*, OSP 1992, nr 6, poz. 123.
Minkiewicz Antoni, *Przetargowa sprzedaż państwowych nieruchomości rolnych w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 23.X.1990 r.*, „Prawo Rolne” 1991, nr 1, s. 86–89.
Minkiewicz Antoni, *Glosa do orzeczenia TK z 23 X 1990 r.*, U 1/90, „Państwo i Prawo” 1991, nr 8, s. 85–107.
Niedośpiół Michał, *Ustawowe zasady sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (zagadnienia wybrane)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 6, s. 53–64.
Paliwoda Józef, *Przebudowa ustroju rolnego. Zakres działania administracji rolnej*, Warszawa 1964.

- Paliwoda Józef, *Rola aktu administracyjnego w kształtowaniu stosunków własnościowych w rolnictwie*, Warszawa 1965.
- Rostkowski Józef, *Prawo gruntowe w praktyce*, Warszawa 1988.
- Wierzbowski Błażej, *Glosa do wyroku NSA z dnia 30 października 1985 r.*, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1986, nr 11–12, poz. 217.
- Skwarka Bogdan, *Decyzja ustalająca kandydata na nabywcę gruntu PFZ*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 2, s. 90–96.
- Skwarka Bogdan, *Legalność ustanowienia pierwszeństwa przy nabywaniu gruntów Państwowego Funduszu Ziemi*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 7, s. 78–86.
- Stelmachowski Andrzej, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 sierpnia 1981 r.*, II SA 108/81, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1983, nr 1, poz. 19.
- Stelmachowski Andrzej, *Głos w dyskusji nad referatem B. Wierzbowskiego „Problemy prawne sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych”*, [w:] *Nauka prawa rolnego wobec zmodyfikowanej polityki rolnej PRL*, red. Bronisław Jastrzębski, Gdańsk 1985, s. 40–49.
- Szachulowicz Jan, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 grudnia 1989 r.*, II SA 1217/89, OSP 1991, nr 3, poz. 69.
- Szewczyk Maria, *Przyczyny i skutki prawne uchylenia decyzji o ustaleniu kandydata na nabywcę państwowej nieruchomości rolnej*, „Nowe Prawo” 1983, nr 3, s. 63–73.
- Szewczyk Maria, *Roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży państwowej nieruchomości rolnej*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1985, t. 23, s. 76–87.
- Trzaskowski Roman, *Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem*, Warszawa 2013.
- Zieliński Andrzej, *Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi*, Poznań 1980.
- Zieliński Andrzej, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 grudnia 1981 r.*, SA/Kr 881/81, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1983, nr 6, poz. 135.
- Zieliński Andrzej, *O nowy model obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 1, s. 47–54.

► STRESZCZENIE

Prawny model sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych w Polsce w latach 1958–1991

Zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 1958 roku o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych nabycie nieruchomości rolnej stanowiącej własność państwową następowało w drodze zawarcia cywilnoprawnej umowy sprzedaży. Wcześniej jednak wymagane było wydanie decyzji administracyjnej ustalającej kandydata na nabywcę nieruchomości. Nabywcą nieruchomości, obok spółdzielczych i społecznych organizacji rolniczych, mogły być osoby fizyczne spełniające szczególne przesłanki wymagane przez przepisy

prawa. Pewnym kategoriom osób (takim jak dzierżawcy i współwłaściciele) przepisy przyznawały pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ). W piśmiennictwie prawniczym nie osiągnięto zgodności poglądów dotyczących konsekwencji naruszenia pierwszeństwa przy zbywaniu gruntów PFZ.

Procedurę zbycia nieruchomości inicjował wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Osoby zainteresowane nabyciem składały stosowne wnioski i w następstwie organ administracji wydawał decyzję ustalającą kandydata na nabywcę nieruchomości, z którym – w dalszej kolejności – zawierana była umowa sprzedaży. Uznać należy, że kandydatowi na nabywcę nie przysługiwało egzekwowalne w drodze postępowania sądowego roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży.

W praktyce stosowania przepisów ustawy powstała wątpliwość, jakie skutki dla zawartej umowy sprzedaży nieruchomości miało uchylene decyzji ustalającej kandydata na nabywcę nieruchomości. Kwestia ta budziła wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie, jednak ostatecznie zdecydowaną przewagę zdobył pogląd, zgodnie z którym uchylene decyzji nie prowadziło automatycznie w każdym przypadku do nieważności umowy sprzedaży.

W 1989 roku ustawodawca wprowadził dodatkowo możliwość sprzedaży gruntów PFZ w drodze procedury przetargowej, w toku której nie była wydawana decyzja ustalająca kandydata na nabywcę. Tryb ten pełnił przede wszystkim – co zauważono w literaturze – funkcję fiskalną.

► SUMMARY

The Legal Model for the Sale of State-Owned Agricultural Properties in Poland in the Years 1958–1991

Pursuant to the Act of March 12, 1958, on the Sale of State-Owned Agricultural Property, the acquisition of state-owned agricultural property was effected by concluding a civil law sales agreement. However, prior to this, an administrative decision was required to determine the potential buyer of the property. In addition to cooperative and social agricultural organizations, real estate purchasers could also include individuals meeting specific criteria required by law. Certain categories of individuals (such as tenants and co-owners) were legally granted priority in acquiring PFZ property. Legal literature lacked consensus regarding the consequences of violating priority when disposing of PFZ land.

The property sale procedure was initiated by a list of properties designated for sale. Interested parties submitted appropriate applications, and the administrative body

subsequently issued a decision determining the potential buyer, with whom a sales agreement was then concluded. It should be recognized that the prospective purchaser did not have an enforceable claim to enter into a sales agreement through court proceedings.

In the practical application of the provisions of the Act, doubts arose as to the consequences for the concluded real estate sales agreement of annulling the decision appointing the prospective purchaser. This issue raised doubts in case law and legal literature, but ultimately the view that annulling the decision did not automatically lead in every case to the invalidity of the sales agreement prevailed.

In 1989, the legislature additionally introduced the possibility of selling PFZ land through a tender procedure, during which a decision appointing the prospective purchaser was not issued. This procedure served primarily, as noted in the literature, a fiscal function.