



Warszawa, 22-12-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.7002.7.2025.PK

**Pan Henryk Józef Smolarz
Dyrektor Generalny
Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa
adres doręczeń elektronicznych (ADE):
AE:PL-60878-88265-ACAFA-23**

Szanowny Panie Dyrektorze,

analiza skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skłoniła mnie do zwrócenia się do Pana w sprawie dotyczącej sposobu, w jaki przedstawiciele Skarbu Państwa realizują przysługujące im uprawnienia do regulowania obrotu nieruchomościami rolnymi poprzez wykonywanie prawa pierwokupu (prawa nabycia, prawa wykupu). Wątpliwości Rzecznika budzą te sytuacje, w których spór co do wartości nabywanej nieruchomości – pomiędzy Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa (KOWR) a właścicielem nieruchomości (sprzedającym) – rozstrzygany jest na drodze sądowej. Może tu bowiem dochodzić do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa własności podmiotów, wobec których prawo pierwokupu jest wykonywane.

Prawo pierwokupu przysługuje Krajowemu Ośrodkowi zarówno w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnych (na podstawie art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹), jak przy sprzedaży udziałów lub akcji spółki kapitałowej będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 5 ha albo nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni co

¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 423 ze zm; dalej: u.k.u.r.

najmniej 5 ha (art. 3a ust. 1 oraz u.k.u.r.). Jeżeli obrót nieruchomościami bądź prawami udziałowymi dokonuje się na podstawie innych zdarzeń prawnych, Krajowemu Ośrodkowi przysługuje tzw. prawo nabycia (wykupu) (art. 4 ust. 1 i ust. 6 u.k.u.r.). Prawo nabycia nieruchomości rolnej Krajowy Ośrodek może też wykonać w przypadku zmian w składzie wspólników spółki osobowej będącej właścicielką takiej nieruchomości (art. 3b ust. 1 u.k.u.r.) oraz w sytuacji, gdy spółka akcyjna, będąca właścicielką takiej nieruchomości, ubiega się o dopuszczenie akcji do obrotu na rynku regulowanym (art. 3c ust. 1 u.k.u.r.).

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego przewiduje mechanizmy zabezpieczające przed sztucznymi ingerencjami w cenę transakcyjną zbywanej nieruchomości (udziałów, akcji). Otóż zgodnie z art. 3 ust. 8 u.k.u.r., gdy cena sprzedawanej nieruchomości rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, „wykonujący prawo pierwokupu może, w terminie 14 dni od dnia złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu, wystąpić do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości”. Jeżeli zarzut ten zostanie potwierdzony, wówczas cenę ustala sąd (art. 3 ust. 9 u.k.u.r.). Analogicznie kwestia ta jest regulowana w przypadku prawa nabycia nieruchomości rolnej (art. 4 ust. 3, art. 3b ust. 4 i ust. 4a, art. 3c ust. 3 i ust. 4 u.k.u.r.) oraz przy pierwokupie udziałów lub akcji (art. 3a ust. 4 u.k.u.r.).

Warto w tym miejscu zauważyć, że na skutek wykonania prawa pierwokupu (prawa nabycia) dochodzi do zawarcia umowy już z chwilą złożenia jednostronnego oświadczenia o skorzystaniu z tego uprawnienia. Sprzedający traci więc już swoją własność, a po stronie KOWR powstaje obowiązek zapłaty ceny. Jednakże w sytuacji, gdy powstaje spór co do wartości nieruchomości (praw udziałowych), a zatem wysokość tej ceny dopiero ustali sąd, to co do zasady może ona zastać wypłacona właścicielowi dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania, a zatem – z perspektywy dotychczasowego właściciela – ze znacznym opóźnieniem.

Swoistą ochronę praw właściciela zbywanej nieruchomości przewiduje art. 3 ust. 8a ustawy, na podstawie którego „Krajowy Ośrodek może dokonać zapłaty niespornej części ceny nieruchomości rolnej przed wystąpieniem do sądu o ustalenie ceny tej nieruchomości”. Ten ostatni przepis dodano do u.k.u.r. na mocy art. 1 pkt 8 lit. b) ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

oraz niektórych innych ustaw². W uzasadnieniu ustawy nowelizującej wskazywano, że na skutek braku stosownych regulacji w tym zakresie, kształtowała się praktyka KOWR, zgodnie z którą – w istocie niezależnie od jednoczesnego kwestionowania wartości sprzedawanej nieruchomości – sprzedawcy nieruchomości wypłacano kwotę wskazywaną w umowie warunkowej. Rodziło to jednak późniejsze trudności z odzyskaniem różnicy ceny nieruchomości, w przypadku stwierdzenia przez sąd, że przyjęta przy sprzedaży cena rażąco odbiegała od rynkowej wartości nieruchomości.

Podstawy przyjętych zmian legislacyjnych należy ocenić jako racjonalne oraz celowe. Zwraca jednak uwagę fakt jedynie fakultatywnego działania KOWR przejawiającego się w stwierdzeniu, że „Krajowy Ośrodek może dokonać zapłaty niespornej części ceny”. W sposób oczywisty nie kreuje to po jego stronie obowiązku takiego działania, *ergo* nie stanowi podstawy do jakichkolwiek roszczeń ze strony sprzedawcy nieruchomości rolnej. W procesie stosowania przywołanego przepisu nie sposób rozstrzygnąć, czy podmiot reprezentujący Skarb Państwa skorzysta z przysługującego mu uprawnienia. Ukształtowana w ten sposób norma prawna jest wyłącznie dyspozytywna i zależy od uznania KOWR. Jednocześnie jednak, wystąpienie do sądu z powództwem o ustalenie ceny nieruchomości rolnej, wobec przyjęcia, że cena sprzedaży rażąco odbiega od jej wartości rynkowej, powoduje po stronie (byłego już) właściciela nieruchomości rolnej określony i – co najważniejsze – rzeczywisty stan niepewności. Odnosi się on nie tylko co do samej osoby kontrahenta czy warunków sprzedaży (z zastrzeżeniem art. 600 k.c.), ale przede wszystkim – do wysokości wypłaconej ceny oraz terminu jej wypłaty, który, chociażby ze względu na przewlekłość postępowań sądowych, w praktyce może być bardzo odległy. Istniejący mechanizm nie przewiduje także uzyskania przez właściciela nieruchomości rolnej lub spółkę kapitałową będącej właścicielem lub użytkownikiem takich gruntów, ekwiwalentu za ograniczone prawo własności. To z kolei stanowi dalej idącą ingerencję w prawo własności, która – w świetle obowiązku zachowania proporcjonalności działań organów władzy publicznej ograniczających prawa i wolności obywatelskie – powinna podlegać konkretyzacji i minimalizacji zakresu ingerencji.

Badając zgłaszany w skargach problem i próbując oszacować jego skalę, Rzecznik zapoznał się z wynikami kontroli NIK z dnia 25.01.2023 r. dotyczącej „realizacji przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu i nabycia

² Dz.U. z 2019 r. poz. 1080

nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych”³, a także z informacjami publikowanymi przez sam KOWR⁴. W ocenie NIK, działania KOWR w zakresie realizacji prawa pierwokupu, odkupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz pierwokupu i nabycia udziałów i akcji w spółkach kapitałowych był gospodarne i celowe, jednakże – w określonych przypadkach – „nie zawsze były one prawidłowe i rzetelne”. Jednocześnie podkreślano brak analiz KOWR dotyczących „wpływu realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych na kształtowanie ustroju rolnego w Polsce”, co należało powiązać z oceną systemowej skuteczności obowiązujących regulacji oraz weryfikacją stopnia realizacji zadań nałożonych na KOWR mocą u.k.u.r. Było to również przedmiotem wniosków kierowanych przez NIK do Dyrektora Generalnego KOWR obejmujących postulaty: przeprowadzenia analizy wpływu realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych na kształtowanie ustroju rolnego; zwiększenia skuteczności mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie przestrzegania ustalonych w KOWR wytycznych dotyczących realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

Jeśli chodzi o dane statystyczne, z informacji NIK wynika, że w okresie objętym kontrolą (od 1.09.2017 r. do 30.06.2022 r.) KOWR – na podstawie art. 3 ust. 4 u.k.u.r. - złożył 452 oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości rolnych o łącznej pow. 7674,9 ha za cenę 264.422,7 tys. zł. Jednocześnie, na podstawie art. 3a ust. 1 u.k.u.r. KOWR złożył 1080 oświadczeń woli skorzystania z prawa pierwokupu 3.318.367 akcji i 5.481 udziałów w spółkach kapitałowych, których wartość – według cen nabycia – wyniosła 36.594,6 tys. zł. Nie korzystano z prawa nabycia nieruchomości rolnych od spółek osobowych – na podstawie art. 3b ust. 1 u.k.u.r.

Z kolei z publikowanych corocznych Sprawozdań z działalności KOWR wynika, że w 2023 r. KOWR złożył 102 oświadczenia o skorzystaniu z przysługującego prawa pierwokupu nieruchomości. W świetle danych za rok 2024, KOWR złożył 127 oświadczeń o skorzystaniu z prawa pierwokupu na powierzchnię ponad 1,2 tys. ha. Dla okresu od 1.01.2025 r. do 31.05.2025 r. miało zostać złożone 51 oświadczeń o

³ KRR.430.008.2022; nr ewid. 144/2022/P/22/037/KRR

⁴ <https://www.gov.pl/web/kowr/sprawozdania>

skorzystaniu z ww. prawa na powierzchnię niemal 950 ha. Ponadto, w 2024 r. KOWR miał złożyć 36 oświadczeń o skorzystaniu z prawa pierwokupu łącznie 467 udziałów oraz 251.847 akcji w spółkach handlowych. W tożsamym przedmiocie, dla okresu od 1.01.2025 r. do 31.05.2025 r. miały zostać złożone 4 oświadczenia dotyczące 27.328 akcji oraz 178 udziałów w takich spółkach⁵.

Jakkolwiek z powyższego wynika, że w skali całego kraju ingerencje Krajowego Ośrodka w obrót prywatnoprawny wydają się ograniczone – średnio w stosunku do nieco ponad 0,5% transakcji – to jednak nie zmienia to faktu, że istnieje grupa podmiotów, wobec których nie tylko wykonano prawo pierwokupu (prawo nabycia), do czego KOWR był uprawniony, ale – jak należy zakładać – skierowano również sprawę na drogę sądową w trybie art. 3 ust. 8 ustawy (bądź jego odpowiedników przy innych typach transakcji). O ile zaś KOWR nie wypłacił niespornej części ceny na podstawie art. 3 ust. 8a u.k.u.r., to sprzedający, utraciwszy własność w imię realizacji interesu publicznego (tj. prowadzenia przez państwową agencję polityki rolnej), przez cały okres postępowania sądowego pozbawiony był majątkowego ekwiwalentu utraconego prawa. W ocenie Rzecznika w takich właśnie sytuacjach może dochodzić do naruszenia równowagi pomiędzy potrzebą ochrony interesu publicznego a koniecznością ochrony konstytucyjnych praw podmiotów, wobec których prawo pierwokupu jest wykonywane.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 12 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁶, zwracam się do Pana Dyrektora z uprzejmym wnioskiem o przedstawienie wyjaśnień w opisanej sprawie – tym bardziej, że poniższe zagadnienia w większości nie są przedmiotem corocznych Sprawozdań z działalności KOWR.

W pierwszej kolejności proszę o potwierdzenie, czy przywołane statystyki pozostają zbieżne z oficjalną dokumentacją KOWR a także o przekazanie aktualnych informacji (na dzień udzielenia odpowiedzi), w ilu sprawach KOWR realizował prawo pierwokupu (prawo nabycia) nieruchomości rolnych oraz nabycia udziałów lub akcji w spółkach handlowych. W miarę posiadanych możliwości proszę również

⁵ <https://www.gov.pl/web/kowr/kowr-a-ustawa-o-ksztaltowaniu-ustroju-rolnego--zadania-i-statystyki>

⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.

o przedstawienie informacji w ujęciu procentowym, aby możliwe było oszacowanie trendu zmian zachodzących w kwestii realizowania uprawnień KOWR w opisywanym zakresie. Proszę również o informację, czy w praktyce Państwa Urzędu odnotowywane są przypadki kwestionowania przez zobowiązanych z prawa pierwokupu formy doręczenia oświadczenia w formie aktu notarialnego (art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r.) – a jeśli tak, to jaki pozostaje zakres opisanego problemu.

Szczególnie ważne pozostaje także ustalenie, jakie przesłanki decydują o skorzystaniu przez KOWR z ustawowego prawa pierwokupu (prawa nabycia) nieruchomości rolnych bądź udziałów lub akcji spółek handlowych oraz jakie czynności faktyczne (lub prawne) go poprzedzają (np. oględziny nieruchomości, analiza cen nieruchomości na rynku lokalnym). Uprzejmie proszę o informację w tym przedmiocie.

Ponadto proszę, aby w wyjaśnieniach KOWR ujęto informację, w ilu z opisanych przypadków cena sprzedaży (cena nabycia) nieruchomości rolnej została wstępnie oceniona jako rażąco wygórowana względem jej wartości rynkowej, skutkując wystąpieniem z powództwem do sądu o jej ustalenie. Uprzejmie wnoszę, aby udzielone w tym przedmiocie informacje zawierały ich zestawienie ilościowe oraz – w miarę posiadanych możliwości – jakościowe, tzn. wskazujące w ilu przypadkach cena sprzedawanych nieruchomości istotnie była uznawana przez sądy za „rażąco wygórowaną”.

Proszę również o wskazanie, w ilu przypadkach KOWR powoływał się na treść art. 3 ust. 8a u.k.u.r., wypłacając niesporną część ceny przed wystąpieniem do sądu o ustalenie ceny nieruchomości, a także – jakie przesłanki decydowały lub mogły decydować o takim działaniu. Innymi słowy, wnoszę o objęcie przedmiotem wyjaśnień praktyki ukształtowanej w KOWR w zakresie zastosowania ww. przepisu. Ponadto proszę o wyjaśnienie, w jakiej liczbie wystąpienia do sądów kierowane były przez właściciela nieruchomości rolnej w trybie art. 4 ust. 2a u.k.u.r. oraz jaki był wówczas sposób zastosowania art. 4 ust. 3 u.k.u.r. odsyłający odpowiednio do art. 3 ust. 8-9 przywołanej ustawy. Uprzejmie proszę także o przedstawienie wyników wszczętych w ten sposób postępowań.

Wnoszę również o udzielenie informacji o sposobie realizacji konkluzji płynących z ww. informacji NIK – zwłaszcza w zakresie analizy wpływu realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych na kształtowanie ustroju rolnego, a także zwiększenia skuteczności

mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie przestrzegania ustalonych w KOWR wytycznych dotyczących realizacji prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych.

Biorąc pod uwagę, że analizowana problematyka pozostaje w ścisłym związku z możliwościami finansowymi KOWR, wykazując jednocześnie związek z ochroną praw i wolności człowieka i obywatela, proszę także o wskazanie, czy środki finansowe zapewnione na realizację ustawowych celów Krajowego Ośrodka były odpowiednie do skali przedsięwzięć związanych z wykupem nieruchomości rolnych, pozwalając zarazem na korzystanie z możliwości zapłaty niespornej części ceny ich sprzedawcom.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/