



**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, dnia 13 sierpnia 2015 r.

**Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trociuk**

IV.7005.23.2014.JP

**Sz. P.
Leszek Świętochowski
Prezes Agencji Nieruchomości
Rolnych
ul. Inflancka 4
00-189 Warszawa**

Szanowny Panie Prezesie

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga NSZZ „Solidarność” Rolników Indywidualnych dotycząca m.in. charakteru prawnego uprawnienia do zakupu nieruchomości uregulowanego w art. 4 ust. 7 ustawy z 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (*Dz. U. Nr 233, poz. 1382*) (dalej: ustawa z 16 września 2011 roku).

Stosownie do treści w/w przepisu w przypadku dokonania zmiany umowy dzierżawy, o której mowa w art. 4 ust. 5 ustawy z 16 września 2011 roku, dzierżawcy przysługuje uprawnienie do zakupu całości albo za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnych części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy, na zasadach określonych w ustawie z 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (*tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm.*) (dalej: u.g.n.r.), z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 u.g.n.r., niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy.

Uzasadnienie projektu ustawy z 16 września 2011 roku przekonuje, że ustawodawca wprowadzając uprawnienie do zakupu nieruchomości pozostałych w dzierżawie po umownym wyłączeniu, dążył do umocnienia pozycji dzierżawcy oraz zachęcenia ich do składania oświadczeń określonych w art. 4 ust. 3 pkt 1) ustawy z 16 września 2011 roku. Rzecznik nie

posiada dokładnych informacji dotyczących wykonania ustawy z 16 września 2011 roku, niemniej jednak z korespondencji prowadzonej przez Rzecznika w innej sprawie z Dyrektorem Zespołu Gospodarowania Zasobem Agencji Nieruchomości Rolnych wynika, że na październik 2012 roku dzierżawcy wyrazili zgodę na wyłączenie 77453 ha (*pismo oznaczone sygn. BP.ZGZ.SAP.073.68.2.3446.2013.KDS*).

Niejako kolejnym etapem wykonania przepisów ustawy z 16 września 2011 roku była niewątpliwie realizacja uprawnień przyznanych dzierżawcom na podstawie art. 4 ust. 7 tej ustawy, na zasadach określonych w jej art. 4 ust. 8-10. Rzecznik nie posiada informacji statystycznych dotyczących wykonania ustawy z 16 września 2011 roku w tym zakresie.

Z informacji posiadanych przez Rzecznika wynika natomiast, że w praktyce stosowania prawa przez Agencję oraz sądy powszechne powstały fundamentalne wątpliwości co do charakteru uprawnienia do zakupu nieruchomości przewidzianego w art. 4 ust. 7 ustawy z 16 września 2011 roku. Wątpliwości te pogłębia, zdaniem Rzecznika, niejednoznaczne stanowisko Agencji w tej sprawie. Z informacji przekazanych Rzecznikowi przez Skarżącego wynika, że Agencja informowała dzierżawców zawiadamianych o propozycji zmiany umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych o tym, że na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy z 16 września 2011 roku przysługiwało im będzie roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości pozostałych w dzierżawie.

W piśmie Zespołu Prawnego Biura Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z 25 sierpnia 2014 roku (*sygn. BP.ZP/0242.353.2.2014.PI.*) adresowanym do Pana Stanisława Zimnickiego, eksperta działającego na rzecz Związku Zawodowego „Solidarność” Rolników Indywidualnych wskazano, że uprawnienie zawarte w art. 4 ust. 7 ustawy z 16 września 2011 roku stanowi roszczenie w stosunku do Agencji o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości pozostałych po wyłączeniu części gruntów z dzierżawy. Z pisma tego wynika także, że prawidłowość takiej wykładni potwierdza opinia prawna sporządzona przez prof. dr hab. Pawła Czechowskiego. Z opinii tej ma wynikać (Rzecznik nie miał dotychczas możliwości zapoznania się z jej treścią), że Agencja zobowiązana jest do wszczęcia procedury sprzedaży na skutek przyjęcia do wiadomości zamiaru nabycia przez dzierżawcę całości lub za zgodą Agencji części nieruchomości pozostałych w dzierżawie.

W ocenie Rzecznika, jak wynika z analizy orzecznictwa sądów powszechnych na gruncie art. 4 ust. 7 ustawy z 16 września 2011 roku, powyższe stanowisko Agencji nie jest powszechnie akceptowane i stosowane przez jej terenowe jednostki organizacyjne. W sporach

sądowych dotyczących realizacji uprawnienia do zakupu nieruchomości na podstawie w/w przepisu Agencja zdaje się bowiem zajmować stanowisko odmienne, zgodnie z którym uprawnienie do zakupu nie stanowi roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży, ponieważ zastosowanie znajdują przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, dotyczące prawa pierwszeństwa, a zatem w szczególności art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. (*taki pogląd Agencja wyrażała jako pozwana m.in. w sprawie zakończony prawomocnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 19 lutego 2014 roku, sygn. akt V ACa 900/13 oraz w sprawie prowadzonej przez Sąd Okręgowy w Słupsku pod sygn. akt I C 257/13*).

Z kolei w orzecznictwie sądów powszechnych wyrażono stanowisko, zgodnie z którym ustawodawca w przepisach ustawy z 16 września 2011 roku wprost wyartykułował, że uprawnienie dzierżawcy do zakupu nieruchomości jest realizowane poprzez skorzystanie przez niego z prawa pierwszeństwa (*por. uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 19 lutego 2014 roku, sygn. akt V ACa 900/13*). W konsekwencji, uznaje się, że charakter uprawnienia do zakupu odpowiada charakterowi prawa pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. Co do prawnego charakteru prawa pierwszeństwa aktualnie pozostaje natomiast stanowisko, zgodnie z którym osobie, która złożyła oświadczenie wyrażające zgodę na nabycie nieruchomości i w związku z tym korzysta z pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy (*por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 7 października 2008 roku, sygn. akt III CZP 95/08*).

Biorąc to wszystko pod uwagę, w ocenie Rzecznika, powstała konieczność szczegółowego wyjaśnienia wątpliwości powstałych na tle stosowania art. 4 ust. 7-10 ustawy z 16 września 2011 roku. Niepewność sytuacji prawnej dzierżawców oraz nieprecyzyjne informowanie o skutkach wyłączenia części gruntów z dzierżawy mogłoby bowiem doprowadzić do naruszenia wolności i praw tych osób.

W tym miejscu należy wskazać, że poniższe prośby i pytania Rzecznika adresowane są do Pana Prezesa w trybie art. 13 ust. 1 pkt 2 z 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 1648*). Zgodnie z tym przepisem Rzecznik może żądać złożenia wyjaśnień w każdej sprawie prowadzonej m.in. przez naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz rządowej.

Po pierwsze, zwracam się do Pana Prezesa z prośbą o wyjaśnienie, jakie jest obecnie stanowisko Agencji w sprawie wykładni art. 4 ust. 7 ustawy z 16 września 2011 roku. Czy

Agencja stoi na stanowisku, że przepis ten przyznaje dzierżawcy roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości, czy też statuuje prawo pierwszeństwa w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Jeżeli stanowisko Agencji w tej sprawie nie uległo zmianie w stosunku do pisma adresowanego do Pana Stanisława Zimnickiego z 25 sierpnia 2014 roku, to uprzejmie proszę o wskazanie powodów, dla których w ramach sporów sądowych Agencja zajmuje odmienne stanowisko.

Po drugie, proszę o wskazanie, czy Agencja posiada informacje wskazujące na ugruntowanie się orzecznictwa sądów powszechnych w sprawie wykładni art. 4 ust. 7 ustawy z 16 września 2015 roku w kierunku określonym w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 19 lutego 2014 roku, sygn. akt V ACa 900/13, czy też posiada informacje dotyczące istnienia rozbieżności w orzecznictwie w tym zakresie.

Po trzecie, proszę o przedstawienie Rzecznikowi informacji statystycznych dotyczących wykonania ustawy z 16 września 2011 roku w zakresie realizacji uprawnienia do zakupu nieruchomości określonego w art. 4 ust. 7 tej ustawy. Przede wszystkim proszę o wskazanie ilu dzierżawców skorzystało z tego uprawnienia składając stosowne oświadczenia w rozumieniu art. 4 ust. 8 ustawy z 16 września 2011 roku i w jaki sposób zakończyły się czynności Agencji w sprawach inicjowanych takimi oświadczeniami dzierżawców tj. w ilu sprawach doszło do zawarcia umowy sprzedaży, a w ilu i z jakich powodów do zawarcia takich umów nie doszło.

Po czwarte, uprzejmie proszę jeszcze o wskazanie i wyjaśnienie Rzecznikowi, czy przeznaczanie wyłączonych z dzierżawy nieruchomości do sprzedaży (jeżeli Agencja stoi obecnie na stanowisku, że dzierżawcy nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży na podstawie uprawnienia z art. 4 ust. 7 ustawy z 16 września 2011 roku), następuje na zasadach ogólnych tj. na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30 kwietnia 2012 roku 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. z 2012 r. poz. 540*) oraz zarządzenia nr 29/13 Prezesa Agencji z 5 grudnia 2013 roku w sprawie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, czy też na podstawie innych jeszcze przepisów wewnętrznie obowiązujących jednostki organizacyjne Agencji.

Celem usprawnienia wymiany korespondencji w tej sprawie, uprzejmie proszę o powołanie się w odpowiedzi na numer IV.7005.23.2014.JP.

Z poważaniem
Podpis na oryginale