



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-633369-IV/09/MIN/KS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 22.10.2009 r.

Pan dr Marek Sawicki
Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Wam serdecznie *Barbara Mimińska*

W związku z napływającymi skargami do Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczącymi nieprawidłowości w gospodarowaniu nieruchomościami przez Agencję Nieruchomości Rolnych, pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na poruszane przez wnioskodawców kwestie.

1. We wnioskach kierowanych do Rzecznika, skarżący podnoszą, iż Agencja Nieruchomości Rolnych przy sprzedaży nieruchomości znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa nie stosuje zasad wynikających z ustawy z dnia 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U.07.231.1700 z późn. zm.). Należy podkreślić, iż przepisy tej ustawy wprowadzają szczególne preferencje w nabywaniu nieruchomości przez określoną grupę podmiotów. Przepis art. 29 ust. 1 w/w ustawy ustanawia bowiem zasadę pierwszeństwa, do skorzystania z której uprawnieni są m.in. dotychczasowi dzierżawcy. Jednakże, zgodnie z przyjętymi przez Agencję Nieruchomości Rolnych zasadami, opublikowanymi na stronie internetowej¹, do sprzedaży w ramach pierwszeństwa w nabyciu na rzecz uprawnionych dzierżawców, nie przeznaczają się m.in. nieruchomości:

- przeznaczonych w miejscowym planie lub przewidzianych w studium na cele pozarolnicze, a także co do której wydano decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele pozarolnicze,
- przeznaczonych w miejscowym planie lub przewidzianych w studium na cele rolne, ale uznanych przez oddział terenowy (filie) za atrakcyjne z uwagi na potencjalną możliwość ich wykorzystania na cele pozarolnicze związane np. z budownictwem mieszkaniowym, handlem, usługami, przemysłem, wydobywaniem surowców naturalnych, rekreacją i wypoczynkiem.

¹ <http://www.anr.gov.pl/attachements/AdminArticle/141/113/sprzedaz.pdf>

- położonych w granicach administracyjnych miast, niezależnie od funkcji w miejscowym planie lub studium.

Praktyka zaobserwowana przez Rzecznika na podstawie wpływających do niego wniosków potwierdza to, co wynika z zasad opublikowanych przez Agencję. W przypadku zmiany przeznaczenia nieruchomości rolnych w aktach planowania przestrzennego na nieruchomości np. pod zabudowę. Agencja Nieruchomości Rolnych dokonuje sprzedaży w oparciu o zasady wynikające z ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U.04.261.2603 z późn. zm.). Pozbawia to m.in. dzierżawców gruntów prawa pierwszeństwa w ich nabyciu.

Zdaniem Rzecznika, pozbawianie podmiotów uprawnionych do nabycia nieruchomości rolnych na zasadzie pierwszeństwa, nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Skoro art. 29 ust. 1 wprowadza obowiązek zastosowania zasady pierwszeństwa, to odnosi się to do wszystkich nieruchomości pozostających w Zasobie, którymi dysponuje Agencja.

Podnieść należy, iż samo przeznaczenie gruntów rolnych lub leśnych w planie zagospodarowania przestrzennego gminy na cele nierolne lub nieleśne nie powoduje zmiany charakteru tych gruntów (zob. wyrok NSA w Warszawie z 25.05.1998 r., II SA 415/98). Plany zagospodarowania przestrzennego umożliwiają tylko inne niż dotychczasowe wykorzystanie gruntu, nie stanowią natomiast podstawy do zmiany zapisu w rejestrze gruntu co do ich charakteru. Praktyka stosowana przez Agencję Nieruchomości Rolnych powoduje, iż wskutek zmiany przeznaczenia gruntów w planie zagospodarowania przestrzennego, dzierżawcy są pozbawieni nabycia nieruchomości na zasadzie pierwszeństwa, pomimo iż dzierżawione nieruchomości są wykorzystywane nadal jako grunty rolne.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, sprzedaż następuje w drodze przetargu, a odstępstwa od tej zasady określa ust. 2. Do skorzystania z tego wyjątku są uprawnione podmioty, którym przysługuje prawo pierwszeństwa, określone w art. 34 ust. 1. Podmioty uprawnione do nabycia nieruchomości na zasadzie pierwszeństwa nie są tożsame z osobami, którym przysługuje prawo pierwszeństwa z ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Z kręgu podmiotów uprzywilejowanych wyłączeni są m.in. dzierżawcy, którzy najczęściej są zainteresowani nabyciem nieruchomości od Agencji Nieruchomości Rolnych.

W ocenie Rzecznika, brak jest podstaw prawnych do stosowania przez Agencję Nieruchomości Rolnych zasad z ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sprzedaż nieruchomości innych niż rolne znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa

powinno się opierać wyłącznie na przepisach ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Należy zauważyć, iż wskutek uchylecia z dniem 15.06.1999 r. przepisu art. 12 ust. 4- 6, brak jest normy odsyłającej do stosowania innej ustawy przy gospodarowaniu nieruchomościami Zasobu. Przepis art. 12 ust. 4 stanowił, iż *nieruchomością przeznaczoną w planach zagospodarowania przestrzennego na cele nie związane z prowadzeniem gospodarki rolnej i leśnej oraz nieruchomością, która nie jest nieruchomością rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, Agencja dysponuje stosując odpowiednio przepisy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, uwzględniając przepisy art. 24 ust. 1 pkt 4, ust. 5 i ust. 6, art. 38a oraz art. 42-50*. O ile w stanie prawnym obowiązującym przed 15.06.1999 r. można byłoby uzasadnić stosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, na podstawie której zgodnie z art. 241 utraciła moc ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, to obecnie brak jest podstaw prawnych do jej stosowania. Przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie zawierają obecnie normy odsyłającej do stosowania przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Sięgnięcie do ustawy o gospodarce nieruchomościami jest uzasadnione tylko wtedy, jeżeli w odrębnych ustawach znajdujemy wyraźne odesłanie do stosowania jej przepisów (zob. G. Bieniek, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, art. 2, Warszawa 2007). Jeśli zatem w *lex specialis* nie ma normy odsyłającej, iż w sprawach nieuregulowanych stosuje się ustawę o gospodarce nieruchomościami, to nie jest uzasadnione sięganie do jej przepisów.

Za takim stanowiskiem przemawia również linia orzecznictwa. Warto tu zwrócić uwagę na wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28.10.2005 r., VI ACa 395/05, w którym podniesiono, iż *„uchylenie ustawą z dnia 6 maja 1999 r. unormowań zawartych w ust. 4-6 art. 12 ustawy nie oznacza bynajmniej, że Agencja nie może już dysponować nieruchomościami, które nie są związane z prowadzeniem gospodarki rolnej i leśnej oraz nieruchomościami niebędącymi nieruchomościami rolnymi w rozumieniu kodeksu cywilnego. Chodzi tu tylko o wskazanie, że Agencja gospodarując nieruchomościami nie stosuje przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami lecz przepisy ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, chyba że w tej ostatniej zawarto normę odsyłającą.*”

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż zmiana przeznaczenia gruntów w planie zagospodarowania przestrzennego nie wyłącza dalszego stosowania przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Jak już powyżej wspomniano, przeznaczenie gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolne lub nieleśne w planie

zagospodarowania przestrzennego gminy, a tym bardziej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak w jednym z przypadków zaobserwowanych przez Rzecznika, nie powoduje samo przez się zmiany charakteru tych gruntów. Nie jest zatem uprawnione pozbawianie przez Agencję Nieruchomości Rolnych podmiotów uprawnionych do nabycia nieruchomości na zasadzie pierwszeństwa zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Reasumując należy stwierdzić, iż wprowadzone przez Agencję Nieruchomości Rolnych odmienne warunki sprzedaży niektórych nieruchomości stanowią w opinii Rzecznika obejście przepisów powyższej ustawy.

2. Ponadto Rzecznik pragnie zwrócić uwagę Pana Ministra na inny jeszcze aspekt pojawiający się na tle stosowania przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Stosownie do treści art. 29 ust. 1 c ustawy o przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości, do której przysługuje pierwszeństwo osobie wymienionej w art. 29 ust. 1 pkt 1, Agencja zawiadamia na piśmie tę osobę, podając cenę nieruchomości oraz termin złożenia wniosku o nabycie na warunkach podanych w zawiadomieniu, przy czym termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Powyższy przepis ustanawia zatem po stronie Agencji obowiązek ustalenia, czy istnieje podmiot, o jakim mowa w art. 29 ust. 1, któremu przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przeznaczonych przez Agencję do sprzedaży. W takim wypadku - w opinii Rzecznika - Agencja winna poczynić stosowne działania mające na celu ustalenie, czy istnieje podmiot, który mógłby skorzystać z pierwszeństwa ustanowionego przepisami ustawy z 19 października 1991 r., a to w oparciu o dokumenty jakimi dysponuje, lub do których ma ułatwiony dostęp z racji wykonywania właścicielskich praw względem nieruchomości.

Tymczasem ze spraw napływających do Biura Rzecznika wynika (kopia stosownego pisma Agencji w załączeniu), że od osób zainteresowanych skorzystaniem z pierwszeństwa Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa żąda przedstawienia szeregu dokumentów, w tym: stwierdzających własność nieruchomości w chwili przejście jej przez Państwo jak np.: wyciągów i wypisów z ksiąg wieczystych, aktów notarialnych, dokumentów (decyzji, protokołów zdawczo - odbiorczych) stwierdzających przejście nieruchomości na własność Państwa i potwierdzonych przez organ, który je wydał, kopii map z ksiąg wieczystych zawierających określoną nieruchomość, wyrys, mapy lub wykazu synchronizacyjnego z aktualnymi numerami działek oraz z potwierdzeniem zmiany numeracji działek dokonany przez właściwe organy.

W opinii Rzecznika żądanie przedstawienia takich dokumentów pozbawione jest podstawy prawnej i wskazuje na przerzucanie obowiązków obciążających Agencję na podmioty chcące skorzystać z przysługujących im praw. Skoro bowiem, jak wynika z literalnego brzmienia art. 29 ust. 1c Agencja wykonuje nałożony na nią w ustawie obowiązek przez zawiadomienie osoby uprzywilejowanej z tytułu pierwszeństwa o zamiarze zbycia nieruchomości, to i powinnością Agencji jest uprzednie dopełnienie czynności (pozyskanie dokumentów), które umożliwią ustalenie, czy istnieją podmioty, którym pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługuje, a co za tym idzie, czy zachodzi konieczność zawiadamiania kogokolwiek o wynikającym z ustawy pierwszeństwie. Zważyć bowiem należy, że intencją ustawodawcy było uprzywilejowanie w nabyciu nieruchomości tych byłych właścicieli lub ich spadkobierców, którzy utracili władanie nieruchomością poprzez jej przejęcie przez Skarb Państwa w drodze przymusu. Ponadto nie pozbawione znaczenia jest w tym zakresie również to, że Agencja niedopełniając ciążącego na niej obowiązku naraża się na odpowiedzialność odszkodowawczą.

Odmienne natomiast ocenić należy kierowane do podmiotów zawiadomionych żądanie wykazania stosownymi dokumentami (orzeczenia sądowe) nabycia praw do spadku po byłym właścicielu nieruchomości. Wszak słusznym uzasadnieniem dla tego typu działań jest konieczność ustalenia, czy osoba uznana za uprawnioną z racji pierwszeństwa, jest jedynym podmiotem, któremu niepodzielnie przysługują prawa w stosunku do spadku po byłym właścicielu nieruchomości a tym samym jedyną uprawnioną do skorzystania z pierwszeństwa.

W opinii Rzecznika praktyka żądania przedłożenia dokumentów irmych niż stwierdzenie nabycia spadku po byłych właścicielach nieruchomości, zwłaszcza przed zawiadomieniem osoby uprawnionej o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, jest nieprawidłowa, bowiem nie oparta o żaden przepis ustawy regulującej poruszoną kwestię.

Mając na uwadze przedstawione zagadnienia, na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę Pana Ministra o ustosunkowanie się do poruszonych kwestii.

Załącznik 1

Z poszanowaniem

