

*Romuald Szytk*

## **Sprzedaż nieruchomości przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa**

Zasady gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa są przedmiotem licznych modyfikacji. Od czasu ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy w 1995 roku dokonano 9-ciu dalszych nowelizacji, wprowadzających istotne zmiany merytoryczne<sup>1</sup>. Weszły w życie także nowe akty wykonawcze do ustawy, odmiennie regulujące zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Poszerzono zakres jej stosowania na wszystkie nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c., co spowodowało, że nazwa ustawy nie jest adekwatna do zagadnień nią objętych. Pierwotnie miała dotyczyć tylko nieruchomości rolnych, zdefiniowanych w art. 46<sup>1</sup> k.c., oraz gospodarki mieszkaniowej i socjalnej, a obecnie odnosi się do wszystkich nieruchomości i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej.

Ostatnia nowelizacja została dokonana ustawą z dnia 22 grudnia 1999 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej<sup>2</sup>, która nie weszła w życie. Postanowieniem art. 27 tej ustawy

<sup>1</sup> Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 12 maja 1995 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299; zm.: Dz.U. Nr 101, poz. 504; z 1996 r. Nr 59, poz. 268; Nr 106, poz. 496, Nr 156, poz. 775; z 1997 r. Nr 54, poz. 349, Nr 79, poz. 484; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 49, poz. 484.

<sup>2</sup> Ostatnia nowela ustawy nie została ogłoszona. Ponadto w ustawie z dnia 7 stycznia

nadano nowe brzmienie ustępowi 2 art. 13 tej ustawy, stwierdzające, iż nieruchomości rolne położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania gmin o statusie miasta na cele gospodarki rolnej, które nie zostały przekazane prawomocnymi decyzjami na rzecz Agencji w terminie przewidzianym w ust. 1 tegoż artykułu, stają się własnością tych gmin, z mocy prawa. Dodano także ust. 1 a w art. 24 upoważniający Agencję do reprezentowania Skarbu Państwa w sprawach wynikających z postępowania regulacyjnego, określonego w ustawach o stosunku Państwa do kościołów i innych związków wyznaniowych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Kierunki zmian są różnorodne, począwszy od zasad gospodarowania mieniem Skarbu Państwa poprzez nowelizację art. 1 ust. 1 ustawy, aż do wprowadzenia nowych możliwości ich zagospodarowania przez zamianę nieruchomości (art. 24 ust. 1 pkt 6). W nowym brzmieniu nadanym art. 13 ustawy postanowiono, iż przejęcie przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa praw i obowiązków wynikających z wykonania prawa własności w stosunku do mienia Skarbu Państwa, określonego w art. 1 i 2 ustawy, nastąpi w terminie tam podanym. Ustalony termin stanowi końcowy etap przejmowania mienia objętego przedmiotową ustawą. Wśród podstawowych zmian o znaczeniu ogólnym należy wymienić:

1. Rozszerzenie możliwości zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego każdej nieruchomości, a nie tylko rolnej, jak przewidywał w poprzedniej redakcji art. 17b ust. 3 ustawy<sup>3</sup>.

2. Stworzenie możliwości sprzedaży użytkownikowi wieczystemu nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego po cenie określonej w ustawie.

3. Wprowadzenie w art. 29 ust. 1 ustawy prawa pierwszeństwa w nabyciu każdej nieruchomości po cenie ustalonej w myśl postanowień ustawy, z zastrzeżeniem art. 17a ust. 1, art. 17b ust. 4 i art. 42 ustawy, czyli

2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw, także nie ogłoszonej, w art. 4 pkt 76 dokonano zmiany art. 190 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami postanawiając, że przepisów art. 189 nie stosuje się między innymi do gospodarowania nieruchomościami przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa.

<sup>3</sup> Bliżej R. S z t y k, *Zrzeczenie się własności nieruchomości*, Rejent 1999, nr 2, s. 69 i nast.

z zachowaniem i podkreśleniem odrębnych zasad gospodarowania poszczególnymi składnikami mienia Skarbu Państwa.

4. Zrezygnowanie z poprzedniej zasady sprzedaży nieruchomości z uwzględnieniem prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy, stosownie do przepisów kodeksu cywilnego. Postanowiono bowiem, że w zakresie uregulowanym w ust. 1 art. 29 nie stosuje się art. 596-602 i art. 695 § 2 k.c., jako że wprowadzona zasada pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości dotyczy również dzierżawcy zbywanej nieruchomości, o ile dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat. Jest to zatem przepis o znaczeniu *lex specialis*, który wyłącza działanie prawa pierwokupu ustawowego, przewidzianego dla dzierżawcy w § 2 art. 695 k.c.

5. Zasadnicze zmiany wprowadzono w rozdziale 6 ustawy traktującym o sprzedaży i nabywaniu nieruchomości oraz w rozdziale 9 dotyczącym gospodarki mieszkaniowej i socjalnej.

6. Odejście od zasady odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami w wyniku skreślenia ust. 4-6 art. 12, w sytuacji gdy nieruchomość była przeznaczona w planach zagospodarowania przestrzennego na cele nie związane z prowadzeniem gospodarki rolnej i leśnej oraz nieruchomości, która nie jest nieruchomością rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego. Przepisy tej ustawy stosowano odpowiednio również do dysponowania nieruchomością rolną, łącznie z obiektem wpisanym do rejestru zabytków, w zakresie pierwszeństwa nabycia, zaś przy zabytku także w przedmiocie obniżki ceny. Ustawodawca nie jest konsekwentny, jako że nadal stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku w następujących przypadkach:

- a) przy nieodpłatnym przekazaniu w drodze umowy w użytkowanie Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad gruntów z Zasobu na pasy drogowe autostrad, w myśl ust. 7 art. 24,
- b) w razie ustalania ceny nieruchomości, w myśl art. 30 ust. 1,
- c) ponoszenia opłat rocznych z tytułu wykonywania zarządu, stosownie do ust. 3 art. 35, oraz
- d) w przedmiocie stosowania ceny nieruchomości, na mocy art. 42 ust. 2 ustawy.

W związku z tym ustawodawca nie osiągnął w pełni zamierzonego celu, odsyłając do stosowania przedmiotowej ustawy. Zaakcentował jed-

nak, iż przepisy niniejszej ustawy stosuje się do wszystkich nieruchomości, a nie tylko rolnych.

Zasygnalizowane przeobrażenia ustawy potwierdzają poprzednią tezę odmiennych trybów postępowania w przedmiocie sprzedaży i nabywania nieruchomości określonych w rozdziale 6 oraz gospodarki mieszkaniowej i socjalnej przewidzianej w rozdziale 9 ustawy.

Przepisy wymienione w pierwszym przypadku stosuje się także do wszystkich nieruchomości, w myśl art. 29 ust. 2 ustawy, o ile nie zostały sprzedane na zasadach określonych w przepisach ust. 1 art. 29, jak również art. 17a i art. 42 albo co do których przepisy te nie mają zastosowania.

### **Zasady gospodarowania Zasobem**

W wyniku nowelizacji art. 1 ustawy zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa odnoszą się do:

1) nieruchomości rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego, położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych<sup>4</sup> i parków narodowych<sup>5</sup>,

2) innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń,

3) lasów nie wydzielonych geodezyjnie z opisanych wyżej nieruchomości.

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż na podstawie art. 25 pkt 5 cytowanej ustawy z dnia 22 grudnia 1999 roku o zmianie niektórych ustaw

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach, Dz.U. Nr 101, poz. 444; zm.: z 1992 r. Nr 21, poz. 85, Nr 54 poz. 254; z 1994 r. Nr 1, poz. 3, Nr 127, poz. 627; z 1995 r. Nr 147, poz. 713; z 1996 r. Nr 91, poz. 409; z 1997 r. Nr 54, poz. 349. W artykule 4 ust. 1 ustawy postanowiono, że lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Lasy Państwowe, dalej zwane „Lasami Państwowymi”.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 16 października 1991 roku o ochronie przyrody, Dz.U. Nr 114, poz. 492 z późn. zm. W myśl art. 14 ust. 10 ustawy, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa położone w granicach parku narodowego przechodzą w zarząd parku. Natomiast stosownie do ust. 11 tegoż artykułu, zmiana sposobu wykorzystania gruntu lub nieruchomości położonej w granicach parku narodowego wymaga zgody dyrektora parku narodowego. Dyrektorowi parku narodowego przysługuje prawo pierwszeństwa przy przejęciu w zarząd lub zakupie tej nieruchomości na rzecz parku narodowego.

związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, dodano w art. 38 ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach ust. 4a, stosownie do którego w razie sprzedaży położonych w granicach administracyjnych miast lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych - gminie służy prawo pierwokupu. Ustawodawca nie określił jednak, na jakich zasadach. Należy przyjąć, że według przepisów przewidzianych w art. 596-602 kodeksu cywilnego. Nieznane są motywy ustawodawcze wprowadzenia w życie tego prawa. Zakres jego został ograniczony na lasy, grunty i inne nieruchomości położone w granicach administracyjnych miast. Przysługuje więc gminom, w skład których wchodzi miasta. Warunkiem wykonania tego prawa jest ustalenie, iż przedmiot umowy znajduje się w chwili sporządzenia umowy sprzedaży w zarządzie Lasów Państwowych jako sprzedających, które zgodnie z art. 4 ust. 1 zarządzają lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa

Okoliczność ta musi być udokumentowana odpowiednim wpisem w księdze wieczystej stwierdzającym, że dana nieruchomość położona jest w granicach administracyjnych miasta i znajduje się w zarządzie Lasów Państwowych.

Zgodnie z dyspozycją art. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, zasady gospodarowania obejmują mienie określone w art. 1, będące:

- w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych,
- w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych,
- w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych,
- w Państwowym Funduszu Ziemi.

Niezależnie od tego, zasady gospodarowania obejmują nieruchomości rolne przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub z innych tytułów prawnych.

Gospodarowanie powinno odbywać się na zasadach przewidzianych w art. 24 ustawy i następuje w drodze:

- 1) sprzedaży mienia w całości lub jego części na zasadach przewidzianych w rozdziale 6,
- 2) oddania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym na podstawie zasad wymienionych w rozdziale 8,
- 3) wniesienia mienia lub jego części do spółki,

4) oddania na czas oznaczony w całości lub części mienia w celu gospodarowania na zasadach określonych w art. 25,

5) przekazania w zarząd,

6) zamiany nieruchomości na warunkach i w trybie sprecyzowanym w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi.

Jednocześnie ustawodawca postanawia w art. 24 ust. 9, że w rozporządzeniu wykonawczym należy określić warunki i procedurę dokonywania zamiany oraz w jakiej sytuacji uznaje się ją za ekwiwalentną, z tym że grunt rolny stanowiący własność osoby podlegającej przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników może być zamieniany na grunt rolny Zasobu o większej powierzchni, nie większej jednak niż 10-krotnie w hektarach przeliczeniowych<sup>6</sup>. Powinno ono przewidzieć także warunki i tryb rozliczeń w przypadku nieekwiwalentnej zamiany gruntów.

Agencja spełnia również zadania wynikające z polityki państwa w rolnictwie, w szczególności w zakresie przewidzianym w art. 6 ustawy. Do najważniejszych z nich należy tworzenie warunków racjonalnego wykorzystania potencjału produkcyjnego Zasobu Skarbu Państwa, do właściwej restrukturyzacji i prywatyzacji mienia oraz obrotu nieruchomościami i innymi składnikami mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne. Na podstawie ostatniej nowelizacji zaliczono również do nich tworzenie gospodarstw rolnych oraz powiększanie już istniejących gospodarstw rodzinnych. Do tej pory nie została uchwalona ustawa o gospodarstwach rodzinnych, chociaż jest zapowiedziana w pracach legislacyjnych, a zatem wychodzi ona naprzeciw oczekiwaniom prawodawczym.

Ponadto do zadań tych należy wspieranie działań mających na celu udzielanie pomocy byłym pracownikom państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i członkom ich rodzin w przewyżczeniu trudnych sytuacji życiowych. Zawierają jednak one niezdefiniowane przesłanki socjalne. Należy oczekiwać, że w drodze wykładni celowościowej zostaną sprecyzowane.

Gospodarowanie Zasobem Własności Skarbu Państwa następuje w różnych formach przewidzianych w ustawie, w poszczególnych jej roz-

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników, jedn. tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25.

działach, określających charakter czynności i tryb ich sporządzania. Przedmiotem rozważań jest sprzedaż i nabywanie nieruchomości przewidziane w rozdziale 6 oraz gospodarka mieszkaniowa i socjalna przewidziana w rozdziale 9. Dopiero w razie niesprzedania nieruchomości na tych zasadach następuje jej sprzedaż w trybie publicznego przetargu ustnego, z zastrzeżeniem przewidzianym w art. 17a i 29 ust. 3. Linia podziału zasad gospodarowania Zasobem jest wyraźna i oddziaływanie na poprawną interpretację przepisów odnoszących się do gospodarowania określonymi przedmiotami. Jest to szczególnie ważne w celu dokonania właściwej wykładni postanowienia art. 29 ust. 4, przewidującego dla Agencji prawo pierwokupu przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie 5 lat od nabycia jej od Agencji. Problem ten wymaga odrębnego potraktowania, co zostanie uczynione. Przechodząc zaś do rozważań nad zasadami gospodarowania Zasobem, należy je omówić tematycznie, stosownie do podziału przyjętego w ustawie.

### **Sprzedaż i nabywanie nieruchomości**

Zagadnienia te zostały uregulowane w rozdziale 6 ustawy oraz w rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 14 października 1999 r., wydanego na podstawie delegacji ustawowej z art. 32 i art. 39a ust. 1 ustawy<sup>7</sup>, a także w innych postanowieniach ustawy traktujących o poszczególnych przedmiotach Zasobu. Ustawodawca zatem nie w pełni usystematyzował przepisy w poszczególnych rozdziałach dotyczących gospodarowania Zasobem, dlatego w niektórych sytuacjach następuje odniesienie do przepisów regulujących obrót innymi nieruchomościami.

Zgodnie z postanowieniem art. 27, sprzedaż i nabywanie nieruchomości prowadzi Agencja poprzez terenowe oddziały na zasadach i warunkach określonych w statucie i ustawie. Czynności te może również pro-

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 14 października 1999 roku w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawek szacunkowych gruntów oraz trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę, Dz.U. Nr 90, poz. 1013. Wcześniej zostało wydane zarządzenie nr 8/92 Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa z dnia 26 maja 1992 roku w sprawie zasad postępowania i wzorów dokumentów związanych z przyjmowaniem i gospodarowaniem mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

wadzić upoważniony przez nią w drodze umowy zlecenia inny podmiot, w tym gmina.

Państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej w myśl art. 33 ustawy mogą nabywać nieruchomości rolne na własność Skarbu Państwa, o ile wymaga tego realizacja zadań statutowych. Nieruchomości nabyte w drodze umowy pozostają w ich zarządzie na czas nieokreślony. Są one obowiązane do powiadomienia Agencji w terminie jednego miesiąca o tym nabyciu. Niewykonanie tego obowiązku spowodować może niekorzystne następstwa prawne dla obu stron.

Umowa zlecenia zawarta na zasadzie art. 734 § 1 k.c. na prowadzenie sprzedaży i nabywania nieruchomości nie wymaga formy aktu notarialnego<sup>8</sup>. Szczególna forma będzie wymagana wówczas, gdy umowa zlecenia będzie połączona z pełnomocnictwem do nabycia nieruchomości. Obowiązek zachowania formy aktu notarialnego wynika wtedy z art. 99 k.c. w związku z art. 734 § 2 k.c.

W praktyce przeważał pogląd o sporządzeniu samych umów zlecenia, a następnie udzieleniu pełnomocnictw w formie aktu notarialnego. W takim przypadku należy zsynchronizować treść obu czynności. Zakres umocowania musi być zgodny z treścią umowy zlecenia. Rozszerzenie zakresu umocowania w pełnomocnictwie na czynności przewidziane w rozdziale 9 ustawy musi być poprzedzone odpowiednim uzupełnieniem treści umowy zlecenia na nie, mimo że przepisy te nie przewidują wykonywania wymienionych tam czynności przez inne podmioty. Możliwość zawarcia takiej umowy jest dopuszczalna i wynika z postanowień art. 2 ustawy. Niezachowanie zgodności treści umowy zlecenia z pełnomocnictwem spowoduje ujemne skutki prawne przewidziane w kodeksie cywilnym<sup>9</sup>.

Sprzedaż nieruchomości jest poprzedzona, podobnie jak w innych rozwiązaniach prawnych, sporządzeniem wykazu, ogłoszonego w sposób

<sup>8</sup> Takie stanowisko prezentuje judykatura, czego przykładem są tezy orzeczeń SN z dnia 9 stycznia 1951 roku LC 1407/50, OSN 1951, nr 3, poz. 81 oraz z dnia 5 maja 1949 roku Kr C 186/49, PN 1950, nr 5-6, s. 451.

<sup>9</sup> Art. 39 § 1 k.c. nie przewiduje możliwości potwierdzenia umowy przez osobę prawną, natomiast istnieje ona w przypadku niezachowania wymogu art. 103 § 1 k.c. Poglądy głoszone w literaturze przewidują możliwość zawarcia umowy przez osobę prawną na podstawie wzajemnego porozumienia, potwierdzającą poprzednią; bliżej: *System prawa cywilnego*, t. I. *Część ogólna*, pod redakcją S. Grzybowskiego, Ossolineum 1985, s. 375.



zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości w terminie czternastu dni przed ogłoszeniem przetargu. Wykaz ten powinien zawierać dane wymienione w ust. 2 art. 28 ustawy. W przypadku sprzedaży nieruchomości o wartości szacunkowej przekraczającej równowartość dziesięciu tysięcy kwintali żyta, ustalonej stosownie do przepisów o podatku rolnym, informację o tym Agencja ogłasza w prasie o zasięgu co najmniej wojewódzkim.

Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie, jednakże z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w art. 17a ust. 1, art. 17b ust. 4 i art. 42, przysługuje podmiotom wymienionym w art. 29 ustawy, a mianowicie:

1) byłemu właścicielowi zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercom, jeżeli nieruchomość została przejęta na własność Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 roku, z wyjątkiem nieruchomości, które przeszły na własność Skarbu Państwa jako opuszczone czy też porzucone, z tytułu nacjonalizacji i odstępstwa narodowości polskiej, na podstawie ustaw wymienionych w ust. 1a teżoż przepisu,

2) spółdzielni produkcji rolnej władającej faktycznie zbywaną nieruchomością, do której użytkowanie ustanowione na rzecz tej spółdzielni wygasło dnia 31 grudnia 1993 roku na podstawie art. 16 ust. 2,

3) dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat.

Przepisów o pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości nie stosuje się przy sprzedaży:

1) nieruchomości, które w dniu przejęcia do Zasobu były we władaniu osób fizycznych i prawnych na podstawie umów lub decyzji administracyjnych, a sprzedaż lub wydzierżawienie następuje w terminie roku od przejęcia nieruchomości do Zasobu,

2) nieruchomości gruntowej użytkownikowi wieczystemu,

3) najemcom domów, lokali mieszkalnych i budynków gospodarczych wraz z niezbędnymi gruntami oraz ogródków przydomowych, położonych na obszarach przeznaczonych na cele rolne, i garaży osobom, które z nich korzystają.

Pojęcie ogródka przydomowego nie zostało zdefiniowane w ustawie. Brak też podstaw do stosowania w drodze analogii przepisów ustawy z

dnia 6 maja 1981 roku o pracowniczych ogrodach działkowych<sup>10</sup>. Pracownicze ogrody działkowe stanowią obszar gruntu rolnego, zgodnie z art. 6 ust. 1, i są przeznaczone pod uprawy ogrodowe, służące jednocześnie do wypoczynku użytkowników działek i innych osób. Podlegają zasadom przewidzianym w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także w przepisach o ochronie i kształtowaniu środowiska. Również ogródki przydomowe powinny aktualnie znajdować się na obszarach przeznaczonych na cele rolne. Występują tu pewne wspólne cechy, a mianowicie, że ogrody działkowe znajdują się na gruntach rolnych z rozszerzonym zakresem korzystania z nich na rekreację. Wobec braku definicji ustawowej ogródków przydomowych, uważam, że mogą być one położone także w pewnej odległości od domu (lokalu mieszkalnego), zaś oznaczenie ich jako „przydomowe” charakteryzuje ich przeznaczenie gospodarcze. Muszą być jednak położone na obszarach przeznaczonych na cele rolne, a oprócz prowadzenia na nich upraw mogą one być wykorzystywane na cele wypoczynkowe. Nie tracą tego charakteru w przypadku, gdy są położone nad zbiornikiem retencyjnym lub jeziorem. Wykorzystanie ich na te cele spełnia założone przesłanki socjalne.

Agencja zawiadamia na piśmie osobę korzystającą z pierwszeństwa o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, podając cenę i termin złożenia wniosku o nabycie, nie krótszy niż 21 dni od jego otrzymania, na podanych w nim warunkach. Złożenie oświadczenia wyrażającego zgodę na nabycie nieruchomości za tę cenę jest równoznaczne z realizacją przysługującego prawa pierwszeństwa. Przy zbiegu tych uprawnień stosuje się kolejność wyżej wymienioną. Doręczenie zawiadomień następuje w myśl przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Dopiero po spełnieniu tego obowiązku i niesprzedaniu nieruchomości na powyższych zasadach oraz przewidzianych w art. 17a i art. 42 albo co do których przepisy te nie mają zastosowania, nieruchomości podlegają sprzedaży w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacji). W przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi można ustalić osobę nabywcy na podstawie przetargu ofert pisemnych (konkursu ofert). W razie zgłoszenia kilku równorzędnych ofert, pierwszeństwo przysługuje osobom wymienionym w art. 29 ust. 3 ustawy. Przy ogłaszaniu kolejnych przetargów Agencja

<sup>10</sup> Jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 85, poz. 390.

może ustalić niższą cenę niż połowa ceny ustalonej według zasad określonych w art. 30. Jeżeli przetarg nie doprowadzi do wyłonienia nabywcy, sprzedaż może nastąpić bez przetargu za cenę nie niższą niż cena wywoławcza ostatniego przetargu. Ustawodawca stworzył znaczne uprawnienia do wprowadzenia zasady przetargu ograniczonego dla osób wymienionych w art. 29 ust. 3b. Preferencje mają znaczenie gospodarcze i socjalne, stwarzają bowiem możliwości powiększenia gospodarstw rolnych nie przekraczających 100 hektarów przeliczeniowych. Zostali tam również wymienieni pracownicy zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej i spółki utworzone przez tych pracowników oraz osoby spełniające warunki do objęcia programem osadnictwa rolniczego, a także repatrianci, którzy przybyli do kraju nie wcześniej niż sześć lat przed dniem przetargu. Posiadają je także rolnicy, którzy po dniu 31 grudnia 1991 roku sprzedali Skarbowi Państwa nieruchomości niezbędne na cele publiczne, oraz członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych będących w likwidacji lub upadłości, którzy zamierzają utworzyć własne gospodarstwo rolne o podanej wyżej powierzchni. Uwzględniono także element socjalny, postanawiając, że jeżeli nastąpiło zgłoszenie równorzędnych ofert, nastąpi wybór tego oferenta, który gwarantuje zorganizowanie największej liczby miejsc pracy i utrzymanie ich przez okres co najmniej pięciu lat.

Nabycie nieruchomości następuje za cenę ustaloną w wysokości nie mniejszej niż wartość tej nieruchomości określona w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Ustawodawca przewiduje możliwość ustalenia ceny bez udziału rzeczoznawcy majątkowego nieruchomości rolnej w wysokości nie niższej niż suma wartości gruntu określonej z uwzględnieniem stawek szacunkowych jednego hektara oraz ceny 100 kilogramów żyta ustalonej w przepisach o podatku rolnym, natomiast wartości części składowych gruntu na wymienionych uprzednio zasadach. Przepisy te nie stosuje się do nieruchomości przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego na cele nie związane z prowadzeniem gospodarki rolnej lub leśnej. Cenę nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków obniża się nie więcej niż o 50%.

Przedstawione zasady sprzedaży nieruchomości zostały bliżej sprecyzowane w powołanym wyżej rozporządzeniu z dnia 14 października 1999 roku. Przepis ten reguluje ponadto zasady przeprowadzania przetargu na

zawarcie umowy dzierżawy nieruchomości. Uzupełnia on przepisy zawarte w ustawie i wraz z przepisami art. 70<sup>1</sup> i nast. k.c. kompleksowo rozwiązuje sprzedaż nieruchomości w formie przetargu.

W myśl kryteriów wymienionych w powołanym rozporządzeniu, sprzedaż nieruchomości następuje w formie:

- a) bezprzetargowej,
- b) w formie przetargu, który dzieli się z kolei na:
  - ustny nieograniczony,
  - ustny ograniczony,
  - ofert nieograniczony i
  - ofert ograniczony.

Sprzedaż bez przetargu odbywa się w następujących sytuacjach:

1. W przypadku przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości przed upływem roku od dnia ich przejęcia przez Agencję do Zasobu i znajdujących się w dniu przejęcia na podstawie umów lub decyzji administracyjnych we władaniu osób fizycznych i prawnych, a jednocześnie pozostających nadal w ich władaniu na dotychczasowych warunkach do chwili zawarcia umowy sprzedaży względnie oddania w dzierżawę lub najem.

Agencja składa wówczas na piśmie ofertę sprzedaży osobie władającej tą nieruchomością określając cenę, warunki jej zapłaty i termin przyjęcia albo odrzucenia oferty, nie krótszy niż 21 dni od dnia jej doręczenia. W razie przyjęcia oferty zostaje wyznaczony termin zawarcia umowy sprzedaży. Inicjatywa wyznaczenia terminu zawarcia umowy i notariusza należy do kompetencji Agencji. W wyniku tego oferent jest pozbawiony jakiegokolwiek inicjatywy w tym zakresie, co zmusza go do akceptacji przedstawionej propozycji. Tryb postępowania nie pozwala na dokonanie wyboru notariusza przez oferenta. Sytuacja ta nie została uregulowana w prawie o notariacie. W związku z tym, mając na uwadze rozwiązanie prawne obowiązujące w niektórych państwach Europy Zachodniej, można przyjąć, że jedynie w drodze negocjacji stron przyszłej umowy sprzedaży można sporządzić czynność notarialną przed notariuszem aprobowanym przez nie względnie sporządzić ją jednocześnie przed dwoma notariuszami wybranymi przez strony. Nieosiągnięcie porozumienia w przedstawionych sytuacjach zmuszałoby zainteresowane strony do skierowania sprawy do rady izby notarialnej, której decyzja o wyznaczeniu notariusza do sporządzenia umowy byłaby ostateczna i nie podlegała zaskarżeniu.

Propozycja ta zmierza w kierunku stworzenia wykładni prawa o notariacie. Problem ten wskazuje jednocześnie na konieczność rozwiązania go *de lege ferenda* przy najbliższej zmianie prawa o notariacie.

Przepisy ustawy ściśle określają skutki prawne nieprzystąpienia do oferty. Posiadają zatem charakter przepisów szczególnych.

2. Ustawodawca wzorem innych rozwiązań prawnych wprowadził w ustępie 4 art. 17 b zasadę, w myśl której nieruchomość będąca przedmiotem użytkownika wieczystego może być sprzedana umową zawartą w formie aktu notarialnego jej użytkownikowi wieczystemu po określonej cenie. Na poczet ceny zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkownika wieczystego, obliczoną w sposób przewidziany w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, według stanu na dzień sprzedaży nieruchomości. Nieruchomość może być sprzedana użytkownikowi wieczystemu tej nieruchomości na jego wniosek, który powinien zawierać następujące składniki:

- a) oznaczenie i powierzchnię nieruchomości oraz rodzaj użytków i ich klasy na podstawie danych z ewidencji gruntów,
- b) oznaczenie księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości,
- c) zaświadczenie właściwej gminy o przeznaczeniu nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wydane na podstawie art. 29 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>11</sup>.

Wniosek rozpoznaje Agencja, zaś jej decyzja ma charakter uznaniowy. Po uwzględnieniu wniosku, użytkownik wieczysty zostaje zawiadomiony na piśmie o wysokości ceny nieruchomości ustalonej w myśl art. 30 ustawy i innych warunkach jej nabycia. W zawiadomieniu jest wyznaczony termin złożenia oświadczenia o przyjęciu tych warunków w okresie nie krótszym niż 21 dni od chwili jego otrzymania. Dopiero po złożeniu na piśmie przez użytkownika wieczystego oświadczenia o przyjęciu warunków, Agencja zawiadamia go o terminie i miejscu zawarcia umowy. W przypadku gdy użytkownik wieczysty bez uzasadnionej przyczyny nie stawi się w wyznaczonym terminie i miejscu zawarcia umowy lub nie spełni warunków nabycia zaproponowanych w zawiadomieniu, Agencja

<sup>11</sup> Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 1999 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 15, poz. 139.

może odstąpić od umowy. Nieco odmiennie zagadnienie to jest uregulowane w art. 32 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten przewiduje bowiem, że z dniem zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości wygasa z mocy prawa uprzednio ustanowione prawo użytkowania wieczystego. Analizowana ustawa nie zawiera takiego postanowienia. Przyjąć jednak należy, że nastąpi taki sam skutek prawny. Wniosek taki można wyprowadzić również z zasady kontuzji praw, jako że użytkownik wieczysty staje się jednocześnie właścicielem tej samej nieruchomości.

Na podstawie analizy obu norm prawnych przyjąć można, że przeniesienie własności nieruchomości gruntowej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu terytorialnego może nastąpić na podstawie umowy zawartej w formie szczególnej, po powiadomieniu użytkownika wieczystego. Obowiązek ten wynika z wykładni art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. W drodze analogii zasadę tę stosuje się do niniejszej ustawy.

Użytkowanie wieczyste nieruchomości przejętych przez Agencję powstało z mocy prawa względnie na podstawie umowy sporządzonej z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 lipca 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Skutki prawne nabycia każdej nieruchomości przez użytkownika wieczystego na podstawie tej ustawy powodują swoistego rodzaju przekształcenie prawa użytkowania wieczystego osób fizycznych i prawnych w prawo własności nieruchomości, inaczej niż na mocy ustawy z dnia 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (jedn. tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 65, poz. 746). Przepisy tej ustawy stosuje się tylko do osób fizycznych, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed dniem 31 października 1998 roku względnie do tych, które są następcami prawnymi użytkowników wieczystych i złożą wnioski do dnia 31 grudnia 2000 roku. Następuje ono tylko w formie decyzji administracyjnej wydanej przez starostę lub przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego, po dokonanych wpisach prawa użytkowania wieczystego do księgi wieczystej. Przepisy te stosuje się także do osób fizycznych, które nabyły gospodarstwo rolne na podstawie aktu nadania,

i ich następców prawnych, będących posiadaczami tych gospodarstw, o ile złożą wnioski do dnia 31 grudnia 2000 roku.

Wracając zaś do rozważań nad ustawą z dnia 19 października 1991 roku o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, podkreślić należy, że stosownie do art. 17b ust. 5, zbywca prawa użytkownika wieczystego, ustanowionego na jego rzecz w drodze ustawy, jest obowiązany w terminie czternastu dni od dnia jego zbycia uiścić Agencji opłatę w wysokości 25% wartości nieruchomości, ustalonej w sposób określony w art. 30 ust. 1. Jak z tego wynika, obowiązek ten ma być spełniony po sporządzeniu aktu notarialnego, a zatem nie ma potrzeby umieszczania informacji o tym w umowie zbycia. Na podstawie art. 213 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, przepisów art. 204-212 nie stosuje się do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, chyba że przepisy dotyczące Zasobu stanowią inaczej.

Agencja może w drodze umowy nieodpłatnie przekazać nieruchomości wchodzące w skład Zasobu na własność:

-jednostkom samorządu terytorialnego na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi, służącymi wykonywaniu zadań własnych,

- Polskiej Akademii Nauk, izbie rolniczej, Krajowej Radzie Izb Rolniczych, państwowej szkole wyższej lub państwowej jednostce badawczo-rozwojowej na cele związane z wykonywaniem ich zadań statutowych.

Cele, dla których następuje przekazanie nieruchomości na własność, powinny być wyszczególnione w umowie sporządzonej w formie szczególnej. W przypadku bowiem zbycia lub przeznaczenia nieruchomości na inne cele niż określone w umowie przed upływem dziesięciu lat od dnia jej nabycia, Agencja może żądać zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości, ustalonej według zasad określonych w art. 30 ust. 1.

Nieodpłatne przekazanie Lasom Państwowym wydzielonych geodezyjnie lasów i gruntów, poza wyjątkami wymienionymi w ust. 4 art. 24, następuje w drodze umowy między prezesem Agencji a dyrektorem generalnym Lasów Państwowych.

3. Sprzedaż bezprzetargowa dotyczy nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 roku. Tryb przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży przewiduje obowiązek zawiadomienia przez

Agencję na piśmie byłego właściciela, jeżeli adres jego jest znany. Zgodnie z § 4 rozporządzenia wykonawczego z dnia 14 października 1999 r., zawiadomienie zawiera dane przewidziane w art. 28 ust. 2 oraz cenę i inne warunki nabycia nieruchomości. W razie gdy adres byłego właściciela jest nieznan, charakter zawiadomienia posiada wykaz nieruchomości sporządzony i ogłoszony według zasad przewidzianych w ustawie.

W myśl przyjętych zasad postępowania, po otrzymaniu od byłego właściciela w wyznaczonym terminie oświadczenia o wyrażeniu zgody na nabycie po określonej cenie, Agencja zawiadamia go o dacie i miejscu zawarcia umowy sprzedaży. Agencja może przeznaczyć nieruchomość do sprzedaży kolejnej osobie mającej pierwszeństwo w nabyciu tej nieruchomości, a w wypadku braku takiej osoby, sprzedać ją z zastosowaniem trybu przetargowego, ale tylko wtedy, gdy były właściciel:

- złoży oświadczenie o odmowie skorzystania z pierwszeństwa,
- nie złoży w określonym terminie żadnego oświadczenia,
- bez uzasadnionej przyczyny nie stawi się w wyznaczonym terminie i miejscu zawarcia umowy lub nie spełni warunków podanych w zawiadomieniu.

Przepisy ogólne o przetargu szczegółowo określają sposoby jego przeprowadzania i obowiązki komisji oraz organizatora. W przetargu mogą brać udział osoby fizyczne i prawne, jeżeli wpłacą organizatorowi wadium w terminie, miejscu i w formie wyznaczonych w ogłoszeniu przetargu, a nadto spełnią dalsze warunki wynikające z ogłoszenia. W ogłoszeniu przetargu podaje się do wiadomości dane identyfikujące jego przedmiot, wysokość wadium, cenę, a ponadto datę i numer decyzji o wpisie do rejestru zabytków nieruchomości zabytkowej, z informacją o obowiązku przedłożenia przez uczestnika przetargu programu użytkowego nieruchomości zabytkowej, uzgodnionego z właściwym konserwatorem zabytków<sup>12</sup>. Z przeprowadzonego przetargu komisja sporządza niezwłocznie protokół, w którym powinny być zawarte informacje z § 12 rozporządzenia wykonawczego.

<sup>12</sup> Obwieszczenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 12 listopada 1999 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie dóbr kultury, Dz.U. Nr 98, poz. 1150. Stosownie do art. 38 ust. 1, zabytek nieruchomy może być użytkowany wyłącznie w sposób zgodny z zasadami opieki nad zabytkami i w sposób odpowiadający jego wartości zabytkowej.



Przetarg ustny nieograniczony przeprowadza się, chociażby stawił się tylko jeden uczestnik. Licytację wygrywa uczestnik, który zgłosił najwyższą cenę lub najwyższą wysokość czynszu.

Przetarg ustny ograniczony przeprowadza się, jeżeli w ogłoszonym przetargu mogą uczestniczyć wszystkie osoby lub niektóre kategorie osób wymienionych w art. 29 ust. 3b.

Przetarg ofert nieograniczony przeprowadza się nawet wówczas, gdy wpłynęła tylko jedna oferta spełniająca warunki przetargu.

Przetarg ofert ograniczony przeprowadza się natomiast, jeżeli w ogłoszeniu przetargu zostanie zastrzeżone, że mogą w nim uczestniczyć wszystkie kategorie osób, o których mowa w art. 29 ust. 3b.

Cytowane rozporządzenie przewiduje również warunki rozkładania ceny na raty oraz stawki szacunkowe gruntów stanowiących podstawę ustalenia cen<sup>13</sup>.

Nabywanie mienia i nieruchomości przez Agencję zostało omówione w art. 5 ust. 4 i art. 32a. Z pierwszego z tych przepisów wynika, że mienie nabyte w celu zapewnienia funkcjonowania biura prezesa i oddziałów terenowych Agencji stanowi jej własność. Inaczej postanowiono w art. 32a ust. 1, stwierdzając, że może ona nabywać nieruchomości, jeżeli wymaga tego realizacja zadań wynikających z ustawy, a w tym przede wszystkim w zakresie powiększania już istniejących gospodarstw rodzinnych. Nabycie nieruchomości może następować po cenie przewidzianej w art. 30, pomniejszonej o kwotę równą wartości obciążeń nieruchomości. Ustawodawca nie precyzuje, na czyją rzecz następuje nabycie własności nieruchomości. Przyjąć należy, że art. 5 ust. 4 ma znaczenie przepisu szczególnego, upoważniającego do nabywania mienia na własność Agencji, dla zapewnienia funkcjonowania. W tej sytuacji nieruchomości nabyte na inne cele ustawowe stanowiąc będą własność Skarbu Państwa.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 8 grudnia 1999 roku w sprawie wysokości oprocentowania odroczonej lub rozłożonej na raty należności z tytułu sprzedaży mienia z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, szczegółowych kryteriów niestosowania oprocentowania oraz ustalania innych niż pieniądź mierników wartości należności pieniężnej, Dz.U. Nr 102, poz. 1189.

## **Prawo pierwokupu**

Prawo pierwokupu ustanowione w art. 29 ust. 4 ustawy, przysługujące Agencji przy odsprzedaży nieruchomości przez nabywcę w okresie pięciu lat od daty jej nabycia od Agencji, po ostatniej nowelizacji stało się przedmiotem ożywionych rozważań. Prezentowane są obecnie dwa diametralnie różne stanowiska co do zakresu przedmiotów objętych tym prawem. Nie dotyczy ono użytkowania wieczystego nieruchomości, jako że nie zostało wymienione w przepisie.

Pierwsze, akcentowane przez prezesa Agencji w piśmie z dnia 21 czerwca 1999 roku<sup>14</sup>, skierowanym do wszystkich oddziałów terenowych, o stosowaniu go do wszystkich nieruchomości, o ile spełnione są przesłanki ustawowe. Zasadniczym argumentem głoszonej tezy jest przeświadczenie, że ustawodawca po dokonanych modyfikacjach doprowadził do samodzielności ustawy, kompleksowo regulującej wszystkie sprawy dotyczące każdej nieruchomości, a więc rolnej i nierolnej. W związku z tym, niektóre przepisy ustawy, bez względu na ich usytuowanie w układzie tematycznym, odnoszą się do całego mienia - nieruchomości Zasobu. Posiadają więc znaczenie przepisu ogólnego dla poszczególnych zasad postępowania i instytucji przewidzianych w ustawie. Z tym poglądem można się zgodzić jedynie częściowo i w tym zakresie, które przewiduje rozstrzygnięcie ustawowe. Poszczególne rozdziały ustawy, a w szczególności art. 6 i 9, regulują w sposób odmienny obrót prawny określonymi przedmiotami. Brak wyodrębnionych przepisów ogólnych powoduje, że niekiedy ustawa podkreśla wzajemną zależność względnie odrębność konkretnych sytuacji faktycznych. Jednocześnie wskazuje, jaki tryb postępowania i zasady należy zastosować przy obrocie prawnym. Taka sytuacja zaistniała przy analizowanym prawie pierwokupu. Nie podzielałam także dalszej argumentacji o utracie aktualności tezy uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1994 r. III CZP 117/94<sup>15</sup>, zawierającej drugi

<sup>14</sup> Pismo zostało oznaczone jako Z 8/0240-16/187/99. Identyczne stanowisko zajął Oddział Terenowy we Wrocławiu w piśmie z dnia 23 września 1999 roku SGZ/4227/p/319/10949/71/99, który ponadto informuje, że od 15 czerwca 1999 roku obowiązuje prawo pierwokupu do wszystkich nieruchomości, a w tym do lokali mieszkalnych.

<sup>15</sup> OSNC 1995, nr 2, poz. 30. Z tezy tej uchwały wynika, że Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa nie przysługuje prawo pierwokupu z art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w

- przeciwstawny pogląd o niedziałaniu tego prawa w stosunku do lokali mieszkalnych, nawet po ostatniej nowelizacji ustawy skreślającej ust. 4-6 art. 12 o odesłaniu do ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Rozważania niniejsze należy rozpocząć od celowości istnienia w ogóle tego prawa pierwokupu. W pracach legislacyjnych Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości<sup>16</sup> przedstawiono postulat zniesienia tego prawa, uzasadniając go „filozofią przechodzenia w struktury umów cywilnoprawnych zabezpieczających interes publiczny” w wyniku indywidualnego kształtowania poszczególnych umów, w których można zastrzec dla siebie umowne prawo pierwokupu. Nastąpi to wówczas, gdy zaistnieje potrzeba zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w określonych sytuacjach. Decydować tu powinny prawa rynkowe dla obu stron, a w tym zabezpieczenie interesu publicznego, szczególnie przy zastosowaniu atrakcyjnych warunków ekonomicznych dla kupującego lub w obawie niewykonania przez niego dodatkowych obowiązków określonych w umowie. Niewykonanie ich może spowodować skorzystanie z umownego prawa pierwokupu. Należy nadto zwiększyć swobodę i szybkość obrotu nieruchomościami i znieść niepewność inwestowania przez kupującego. W kontekście tego stwierdzenia - i mając na uwadze całokształt zagadnień unormowanych przez ustawę - należy bronić wykładni wyłączającej prawo pierwokupu w stosunku do nieruchomości wymienionych w rozdziale 9, a więc konkretnie domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych wraz z niezbędnymi gruntami, ogródków przydomowych i garaży. Nabywcami tych przedmiotów są, zwykle łącznie w jednym akcie notarialnym, najemcy i byli pracownicy państwowych gospodarstw rolnych, znajdujący się w trudnych warunkach życiowych. Często są nimi renciści i emeryci, a więc grupa społeczna o niskich dochodach. Nabywają oni wprawdzie nieruchomości po obniżonych cenach,

razie odsprzedaży lokalu mieszkalnego nabytego w trybie określonym w przepisach rozdziału 9 wskazanej wyżej ustawy. Pytanie skierowane do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. dotyczyło zarówno lokali mieszkalnych jak i budynków gospodarczych wraz z niezbędnymi gruntami. W uzasadnieniu SN potwierdził jednak, że zasada ta dotyczy wszystkich przedmiotów rozdziału 9.

<sup>16</sup> Pismo Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości z dnia 13kwietnia 1999 roku KKPC 161/VII/99 wraz z pakietem postulatów obejmujących zmiany w przepisach dotyczących rynku i inwestycji w nieruchomości.

jednakże nie w celu uzyskania nadmiernego wzbogacenia, a z konieczności prawnej i życiowej. Jest to uzasadnione przesłankami socjalnymi, przesądzającymi o tym, że w minimalnym zakresie osoby te sprzedają nabyte prawa tylko dla osiągnięcia korzyści materialnych. Do tych przedmiotów należy stosować jednakowy reżim prawny. Zostałby on naruszony, w razie gdyby prawo pierwokupu zostało wyłączone do jednego z przedmiotów, a obowiązywało w stosunku do pozostałych, nabytych w tym samym akcie notarialnym i na podstawie zasad przewidzianych w rozdziale 9 ustawy<sup>17</sup>.

Nieruchomości te w razie zaistnienia przesłanek ustawowych, przewidzianych w ust. 2 art. 29, mogą nabywać również inne osoby, niż wymienione w art. 42, na ogólnych zasadach. Zmiana ustawy nie sprzeciwia się argumentacji i wykładni gramatycznej oraz systemowej przedstawionych w literaturze i w uzasadnieniu powołanej uchwały Sądu Najwyższego. Poglądy te słusznie podkreślają odrębność unormowania przedmiotów mienia Zasobu wymienionych w art. 42 rozdziału 9 ustawy, bez względu na to, czy zostały one nabyte w trybie i na warunkach tam określonych, czy też w sytuacjach opisanych w art. 29 ust. 2, na ogólnych zasadach. Nie można bowiem stworzyć dla jednych przedmiotów dwóch porządków prawnych, to znaczy wyłączenia prawa pierwokupu dla przedmiotów nabytych na warunkach określonych w rozdziale 9 i obowiązywania tego samego prawa pierwokupu do tych samych nieruchomości nabytych na podstawie innych warunków, ale tej samej ustawy. Już w tej chwili pojawiają się kontrowersyjne stanowiska, poddające w wątpliwość działanie fundamentalnych zasad prawa pierwokupu w stosunku do niniejszej ustawy, jak np. jego niepodzielność oraz stosowanie jednolitych kryteriów jego obowiązywania. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia w drodze legislacyjnej jest niezwykle ważne i pilne, bowiem różnorodna praktyka notarialna doprowadzić może, w razie zmiany poglądu w judykaturze, do nieważnych czynności z mocy prawa.

<sup>17</sup> Bliżej St. Rudnicki, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1996, s. 417. Tak R. Szytk, *Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości*, Rejent 1992, nr 5, s. 56-91.

## **Gospodarka mieszkaniowa i socjalna**

Tryb sprzedaży domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych, ogródków przydomowych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami został unormowany w rozdziale 9 ustawy i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 1994 roku<sup>18</sup>. Podobnie jak przy innych nieruchomościach, przewidziano, że sprzedaż poprzedza sporządzenie wykazu tych przedmiotów. Następuje to po zebraniu dokumentów wymienionych w § 1 ust. 2 powołanego rozporządzenia. W wykazie tym podaje się oznaczenie przedmiotu sprzedaży, informację o obciążeniu nieruchomości służebnościami, cenę rynkową, imię i nazwisko osoby uprawnionej do nabycia, informacje o zasadach pomniejszania ceny rynkowej, a ponadto, jeżeli przedmiotem sprzedaży jest obiekt wpisany do rejestru zabytków, datę i numer decyzji oraz informację o obowiązku przestrzegania przepisów o ochronie dóbr kultury.

Wykaz powinien być wyłożony do wglądu w siedzibie jednostki organizacyjnej, która administruje nieruchomościami przewidzianymi do sprzedaży. Niezależnie od tego, Agencja zawiadamia na piśmie osoby uprawnione, a więc najemców domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych oraz ogródków przydomowych i garaży, którzy z nich korzystają. W zawiadomieniu powinny być umieszczone wszystkie informacje identyfikujące przedmiot sprzedaży, jego cenę i warunki spłaty należności oraz dane o latach pracy lub najmu przyjętych do pomniejszenia ceny. Sprzedaż następuje, zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy, po cenie równej wartości rynkowej, określonej przy zastosowaniu sposobów jej ustalania przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Zasady pomniejszania ceny sprecyzowane zostały następująco: o 4% za każdy rok pracy najemcy i o 3% za każdy rok najmu, nie więcej jednak niż o 90%. Ustawodawca na użytek ustawy przyjmuje definicję osób bliskich zmarłego najemcy, za których uważa jego dzieci własne i przysposobione, małżonka, rodziców oraz dzieci własne i przysposobione tych osób, w zakresie uprawnień do nabycia przedmiotów umowy na warunkach preferencyj-

<sup>18</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 1994 roku w sprawie trybu sprzedaży domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych, ogródków przydomowych i garaży wraz z gruntami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Dz.U. Nr 45, poz. 181.

nych. Osoby uprawnione w terminie dwóch miesięcy od dnia zawiadomienia mogą złożyć pisemne oświadczenie o zamiarze nabycia nieruchomości. Niezłożenie oświadczenia w przepisany termin powoduje, że Agencja może w drodze umowy sporządzonej w formie aktu notarialnego przekazać nieruchomość nieodpłatnie na własność gminy albo spółdzielni mieszkaniowej, która zobowiązała się przyjąć najemcę w poczet członków i dokonać na jego rzecz przydziału zajmowanego lokalu. W okresie oczekiwania na przystąpienie do spółdzielni, najemca zachowuje prawo do najmu tego lokalu na czas nie oznaczony, na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Cytowane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 1994 roku przewiduje w § 3, że w razie niezawarcia umowy w terminie i miejscu wskazanym z przyczyn niezależnych od stron, Agencja zawiadamia o nowym terminie i miejscu zawarcia umowy. Dopiero wtedy, gdy uprawniony bez uzasadnionej przyczyny nie stawił się w pierwszym terminie i miejscu zawarcia umowy, uważa się, że odstąpił od zamiaru nabycia przedmiotu umowy. Okoliczności te powinny być odpowiednio udokumentowane, nawet przy wykorzystaniu czynności notarialnej - protokołu niestawiennictwa - przewidzianej w art. 104 § 3.

Ustawodawca postanawia, że do należności z tytułu sprzedaży mienia wymienionego w art. 42 stosuje się art. 31 o rozłożeniu ceny na raty i wysokości oprocentowania oraz przepisy wydane na jego podstawie, z zastrzeżeniem:

- że należność wraz z oprocentowaniem podlega na wniosek nabywcy umorzeniu, jeżeli termin jej płatności przypada, gdy ma ustalone świadczenia z pomocy społecznej,
- że oprocentowanie odroczonej lub rozłożonej na raty należności nie może być niższe niż 3% w stosunku rocznym.

Ponadto Agencja może wydzielić majątek z niezbędnymi gruntami do wykonywania innej działalności niż gospodarcza, w celu nieodpłatnego przekazania, w drodze umowy, również w formie aktu notarialnego, na własność gminie. Przejęcie tej działalności powoduje, że gmina wstępuje w dotychczasowe zobowiązania ze stosunku pracy z zatrudnionymi pracownikami. W sytuacjach opisanych w art. 42-44 i art. 48 grunty niezbędne do korzystania z budynków i lokali oraz grunty zabudowane, nie służące prowadzeniu działalności wytwórczej w rolnictwie, są wyłączone z

produkcji rolnej w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Grunty te podlegają ujawnieniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako grunty zabudowane.

Odrębnie potraktowano, w myśl art. 44, grunty zabudowane obiektami infrastruktury technicznej, związanej z budynkami mieszkalnymi i innym mieniem niezbędnym do korzystania z niej. W tym przypadku Agencja może je przekazać w drodze umowy, także w formie aktu notarialnego, nieodpłatnie na własność gminie albo spółdzielni utworzonej przez nabywców lokali określonych w art. 42 ust. 1 dla administrowania budynkami, w których się znajdują te lokale. Lokale te zostały potraktowane w zakresie dotacji państwa do budynków i lokali spółdzielczych na równi ze spółdzielczymi zasobami mieszkaniowymi.

### **Podsumowanie**

Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa spełnia istotną rolę w prywatyzacji rolnictwa i zmianie jego struktury. Wielokrotne nowelizowanie wskazuje na złożoność zagadnień, które zrodziły się w wyniku jej realizacji. Mimo niedoskonałości ustawy, spełnione zostały w sposób zadowalający zadania w przedmiocie gospodarki mieszkaniowej i socjalnej. Nadal budzić mogą zastrzeżenia niejednolite normy przewidziane dla najemców domów i lokali mieszkalnych przejętych do Zasobu, z którymi zawarto umowy najmu przed przejęciem. Zachowują oni wprawdzie prawo do dalszego zamieszkiwania na czas nieokreślony<sup>19</sup>, jednakże nie wszyscy, nie przysługuje ono najemcom, którzy zajmują domy i lokale w obiektach wpisanych do rejestru zabytków, a także w budynkach nie służących wyłącznie zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych oraz w domach i lokalach funkcjonalnie związanych z działalnością gospodarczą. Najemcom tym przysługuje tylko pierwszeństwo w najmie innego mieszkania wchodzącego w skład Zasobu. Przepisy nie określają charakteru mieszkania zastępczego. Wiele kontrowersji wywołuje niedokładne sprecyzowanie niektórych instytucji, jak np. prawa pierwokupu przysługującego Agencji, określenia

<sup>19</sup> Art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jedn. tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787.

charakteru norm prawnych i wzajemnej zależności względnie odrębności. W pewnych przypadkach przepisy są niejasne i zmuszają do wykładni celowościowej. Te wszystkie mankamenty upoważniają do przedstawienia wniosku *de lege ferenda* o konieczności uchwalenia nowej ustawy, adekwatnej do aktualnych zadań związanych z restrukturyzacją rolnictwa w świetle zastosowania nowych norm obowiązujących w Unii Europejskiej.