

## **Uprawnienia i obowiązki Agencji Nieruchomości Rolnych jako wydzierżawiającego nieruchomości rolne Skarbu Państwa**

1. Wybór tematu artykułu podyktowany został dwiema przyczynami, które wymagają uzasadnienia. Na wstępie niezbędne jest jednak podkreślenie, że przedmiotem analizy prawnej nie jest wyłącznie sama treść umowy dzierżawy nieruchomości rolnej zawieranej przez Agencję Nieruchomości Rolnych, ale przede wszystkim usytuowanie (pozycja) tej Agencji zarówno w samej umowie dzierżawy, jak i w procesie jej zawierania.

Przesłanki takiego ujęcia zagadnienia są następujące:

Pierwsza z nich – podstawowa, to szeroko zakrojone zmiany w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i ustawach towarzyszących, dokonane ustawą nowelizującą z dnia 16 września 2011 r.,<sup>2</sup> która weszła w życie z dniem 3 grudnia 2011 r. Zmiany te w znacznej części dotyczą również dzierżawy mienia rolnego Skarbu Państwa. Już w tym miejscu należy zasygnalizować, że proces legislacyjny, który zakończył się nowelizacją ustawy, był długotrwały i wywołał wiele kontrowersji i sporów. Ze względu na ramy tego artykułu niecelowe wydaje się szczegółowe omawianie prac legislacyjnych, w dalszej części uwaga zostanie więc skoncentrowana na najistotniejszych kwestiach odnoszących się do analizowanej materii.

Druga przesłanka jest bardziej praktyczna, a mianowicie proces sądowy, którego stroną pozwaną była Agencja, a który zakończył się odrzuceniem skargi kasacyjnej powoda (Agencja wygrała ten proces z kandydatem na nabywcę nieruchomości rolnej), skłoniło Agencję do zmian w samej procedurze zbywania nieruchomości, ale także ich wydzierżawiania<sup>3</sup>. Sprawa sądowa jest istotną kanwą artykułu i pro-

1 Uniwersytet Śląski.

2 Por. ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1382).

3 Należy zasygnalizować, że zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa do nieruchomości będących przedmiotem dzierżawy i najmu art. 28 stosuje się odpowiednio. Dotyczy to w szczególności obowiązku sporządzenia wykazu nieruchomości i wymogów formalnych samego wykazu.

wadzonych refleksji prawnych. Aspekty praktyczne wydają się również niezwykle istotne z punktu widzenia zmian, dokonanych cytowaną wyżej ustawą nowelizującą, bowiem z uwagi na ich kontrowersyjny charakter to właśnie dopiero praktyka winna wykazać celowość ich wprowadzenia.

2. Na wstępie niezbędne jest przedstawienie podstawowych uwarunkowań prawnych funkcjonowania Agencji, gdyż to właśnie te uwarunkowania wywierały i nadal wywierają istotny wpływ na stosowanie przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Jak podkreślał od początku funkcjonowania ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa S. Prutis, Agencja jako struktura organizacyjna łączy w sobie cechy organu administracji publicznej (podmiotu prawa publicznego) oraz podmiotu gospodarczego, działającego w skali kraju za pomocą zróżnicowanych jednostek wykonawczych (oddziały terenowe, ekspozytury czy gospodarstwa skarbowe). Wskazana dwoistość powoduje, że sprawą niezwykle istotną jest z jednej strony nadzór nad działalnością Agencji, z drugiej zaś – kryteria efektywności działania jej struktur<sup>4</sup>. Model samej Agencji i zakres jej zadań wzbudzał i wzbudza nadal liczne kontrowersje. Pogłębiły się one wraz z wejściem w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, mocą której Agencji już nie Własności Rolnej Skarbu Państwa, ale Agencji Nieruchomości Rolnych, powierzono funkcję organu administracji kontrolującej prywatny obrót ziemią. Jak wskazuje S. Prutis, jest to rozwiązanie wysoce dyskusyjne, przede wszystkim dlatego, że powierzenie kontroli prywatnego obrotu ziemią państwowej strukturze gospodarczej i to monopolistycznej, działającej w skali całego kraju, oznacza powrót do łączenia w gestii jednego podmiotu własności i władzy państwowej (*dominium i imperium*), co było cechą minionego ustroju<sup>5</sup>. Ten swoisty dualizm w działaniu Agencji wywiera – moim zdaniem – negatywny wpływ na obrót ziemią, w tym także obrót dzierżawny, co znalazło również odzwierciedlenie w analizowanej sprawie sądowej<sup>6</sup>.

W literaturze podkreśla się również, że ponad 20-letni okres funkcjonowania Agencji pokazuje, że nie różni się ona zasadniczo od poszczególnych centralnych organów administracji rządowej, a jej powierniczy charakter pozostał koncepcją czysto teoretyczną. Niestety, Prezes Agencji nie uzyskał statusu organu regulacyjnego, a jego powoływanie i odwoływanie jest związane często ze zmianami gabinetów politycznych, co nie pozwala na budowanie długofalowej polityki zagospoda-

---

4 Por. S. Prutis, *Struktury gospodarcze państwowej własności rolniczej*, (w:) *Prawo rolne*, pod red. A. Stelmachowskiego, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 205 oraz tenże, *Restrukturyzacja i prywatyzacja państwowej własności rolniczej*, (w:) *Przekształcenia własnościowe w Polsce. Determinanty prawne*, Białystok 1996, s. 69 i nast., a także A. Woś, *Państwowe gospodarstwa w rolnictwie w okresie transformacji ustrojowej*, „Wies i Rolnictwo” 1994, nr 2, s. 29 i nast.

5 *Ibidem*, s. 207.

6 Kwestia ta będzie przedmiotem rozważań w dalszej części artykułu.

rowania Zasobu. Co więcej, na Prezesa usiłuje się oddziaływać za pomocą poleceń służbowych i w różny inny, często niesformalizowany sposób minimalizować samodzielność Agencji<sup>7</sup>.

Wyrazem takiego oddziaływania jest również proces legislacyjny, który zakończył się nowelizacją ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wspomnianą wcześniej ustawą z dnia 16 września 2011 r. Zbyt krótki okres obowiązywania nowych rozwiązań normatywnych nie uprawnia do formułowania ocen, należy jednak zauważyć, że zmiany legislacyjne – z uwagi na ich zakres – będą wywierać daleko idące konsekwencje zarówno w sferze organizacyjnej działania Agencji (likwidacja Rady Nadzorczej), jak i w sferze obrotu ziemią państwową, w tym również obrotu dzierżawnego.

Nie rozwijając w dalszym ciągu wątków prawnych dotyczących samej struktury Agencji, dodać jedynie należy, że z jurydycznego punktu widzenia Agencja jest państwową osobą prawną, co wywoływać musi konsekwencje w obrocie cywilnoprawnym, w tym również obrocie dzierżawnym. Na temat konstrukcji prawnej agencji państwowych powołanych dla interwencji państwa w dziedzinie rolnictwa wielokrotnie wypowiadał się A. Stelmachowski. Podkreślał on wyraźnie, że wszystkie agencje są osobami prawa publicznego i wyrażają interes publiczny, w związku z tym muszą działać ściśle w granicach prawa i w granicach upoważnień ustawowych. Ich związanie prawem jest dalej idące niż np. przedsiębiorstw państwowych, działających wyłącznie w sferze prawa prywatnego. Wszystkie agencje są formalnie wyodrębnione z aparatu administracji rządowej, a z cywilistycznego punktu widzenia ze struktury własnościowej Skarbu Państwa. Zatem ani Skarb Państwa nie odpowiada za zobowiązania agencji, ani też agencje nie odpowiadają za zobowiązania Skarbu Państwa<sup>8</sup>. Dotyczy to również w pełnym zakresie Agencji Nieruchomości Rolnych.

Z punktu widzenia analizowanej materii w tym miejscu rodzi się zasadnicze pytanie, a mianowicie, na ile publicznoprawny charakter Agencji Nieruchomości Rolnej i konieczność realizacji interesu publicznego upoważnia ustawodawcę do jej uprzywilejowania w sferze obrotu cywilnoprawnego. Moim bowiem zdaniem, owo uprzywilejowanie, nawet jeżeli nie było przez ustawodawcę do końca zamierzonym zabiegiem, pojawia się w praktyce działania Agencji.

Już w tym miejscu wymaga wyraźnego wyeksponowania, że bez względu na usytuowanie ustrojowe danego podmiotu, brak jest podstaw do tego, aby podmiot działający w sferze dominium, a w zakresie obrotu nieruchomościami Agencja w tej sferze działa, korzystał ze szczególnej pozycji ustrojowej. Przyjęcie odmiennego

7 Por. M. Mozdżeń–Marcinkowski, *Administracja rolna*, (w:) *Prawo rolne*, pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011, s. 126.

8 Por. *Prawo rolne*, pod red. A. Stelmachowskiego, wyd. 3, Warszawa 2006, s. 430.

stanowiska nieuchronnie prowadzić musiałyby do konstatacji, że ponownie mamy do czynienia z uprzywilejowaniem własności państwowej, a być może również z restytucją podziałów na typy i formy własności. Pozostawałoby to w sprzeczności nie tylko z przepisami kodeksu cywilnego, które nie wartościują własności ze względów podmiotowych, ale również z przepisami Konstytucji.

3. Dla zobrazowania aspektów praktycznych działania ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa niezbędne wydaje się skrótowne przytoczenie najważniejszych elementów stanu faktycznego i prawnego wspomnianej na wstępie sprawy sądowej. Sprawa toczyła się wprawdzie na kanwie zamiaru sprzedaży nieruchomości rolnej przez Agencję Nieruchomości Rolnych w drodze przetargowej, niemniej jednak w tym zakresie przepisy dotyczące m.in. sporządzania wykazów nieruchomości oraz samego trybu przeprowadzania przetargu stosuje się odpowiednio także do obrotu dzierżawnego, zatem posłużenie się tym właśnie przykładem wydaje się w tym kontekście uprawnione.

Stan faktyczny w sprawie był przejrzysty. Agencja sporządziła wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, w tym nieruchomości objętej przedmiotowym sporem. W dalszej części, już w samym ogłoszeniu o przetargu, Agencja podała oznaczenie nieruchomości, jej powierzchnię oraz rodzaj użytków oraz klasę bonitacyjną według stanu z ewidencji gruntów i budynków. Powodowie zapoznali się z przedstawionymi w ogłoszeniu danymi i przystąpili do przetargu, który wygrali. Już po wygraniu przetargu, a jeszcze przed zawarciem umowy, okazało się, że klasa bonitacyjna gleby na nieruchomości, stanowiącej przedmiot przetargu, była znacznie niższa niż wynikająca z ewidencji. Zostało to stwierdzone przez biegłego – rzeczoznawcę z zakresu bonitacji gleby. W konsekwencji powodowie uchylili się od zawarcia umowy i wnieśli o zwrot wadium.

W toku procesu sądowego Agencja broniła się tym, że podała dane dotyczące m.in. klasy bonitacyjnej gleby według stanu z ewidencji gruntów i budynków, tym samym wypełniła zapis § 10 pkt 1 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów<sup>9</sup>. W toku postępowania sądowego okazało się, że dane ewidencyjne były aktualizowane po raz ostatni w latach pięćdziesiątych XX wieku.

Sprawa ostatecznie zakończyła się odrzuceniem skargi kasacyjnej, a to z tej przyczyny, że Sąd Najwyższy nie dopatrył się wystąpienia istotnego zagadnienia prawnego.

---

9 Dz.U. Nr 140, poz. 1350.

Czy jednak w istocie to rozstrzygnięcie uznać należy za prawidłowe?

Jak się wydaje, w trakcie postępowania sądowego wyłoniła się fundamentalna kwestia, na jakiej podstawie określone dane uwidaczniane są w ewidencji gruntów i budynków, a w szczególności jaki podmiot i na jakiej podstawie prawnej dane te winien aktualizować.

Rozstrzygnięcie tej kwestii wymagało nie tylko sięgnięcia do przepisów cytowanego rozporządzenia, do czego ograniczyły się sądy obydwu instancji, ale wymagało wykładni systemowej, w ramach której konieczna była analiza prawna szeregu przepisów statuujących uprawnienia i obowiązki Agencji Nieruchomości Rolnych, wynikających z ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne.<sup>10</sup> Dla prawidłowego rozpatrzenia sprawy niezbędne było przede wszystkim odniesienie się publicznoprawnej podmiotowości Agencji, z której wynikają nie tylko uprawnienia, ale również określone obowiązki. W tym miejscu wskazać również należy, iż obowiązki te mają wprawdzie charakter cywilnoprawny, ale ich źródłem jest także prawo publiczne.<sup>11</sup> W szczególności art. 5 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa przesądza o tym, że Agencja jako powiernik wykonuje obowiązki właścicielskie Skarbu Państwa i to bez względu na to, czy ich źródłem jest prawo prywatne czy publiczne. Z kolei art. 28 ust. 1 i 2 pkt 1 i 2 ustawy precyzuje obowiązki Agencji w zakresie sporządzania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i treści samego wykazu. Gdyby z obowiązków tych Agencja, działająca jako „powiernik” Skarbu Państwa, wywiązywała się należycie, to stan nieruchomości pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, a będących w dyspozycji Agencji, w tym spornej nieruchomości przeznaczonej do przetargu, w którym uczestniczyli powodowie, zostałby prawidłowo zinwentaryzowany, również z punktu widzenia klasy bonitacyjnej gleb wchodzących w skład nieruchomości. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 22 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, osoby, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, są obowiązane zgłaszać właściwemu staroście wszelkie zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Z kolei art. 20 ust. 2 pkt 1 do osób tych zalicza m.in. w odniesieniu do gruntów państwowych, osoby prawne, we władaniu których znajdują się grunty. Nie ulega wątpliwości, że jedną z takich osób prawnych jest Agencja Nieruchomości Rolnych. Zatem w rozpatrywanej sprawie to właśnie na Agencji ciążył obowiązek zaktualizowania danych ewidencyjnych nieruchomości pozostających w jej władaniu, w szczególności zaś nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w publicznych przetargu. Nie dopełnienie tego obowiązku przez podmiot, którego ustawodawca – jak wskazano

10 Tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.

11 Kwestie te były przedmiotem analizy na wstępie artykułu.

wcześniej – wyposażył w szczególne uprawnienia i obowiązki, także o charakterze publicznoprawnym, spowodowało w konsekwencji niepoinformowanie powodów o rzeczywistej klasie bonitacyjnej gleby. Tym samym wywołało u nich błędne przekonanie co do istotnej cechy przedmiotu sprzedaży, wpływającej na cenę. Jak się wydaje, należyte wyważenie interesów obydwu stron przemawiało za udzieleniem kontrahentom (powodom), którzy w niczym nie przyczynili się do powstania błędu, silniejszej, a oświadczającemu (pозwanej Agencji) słabszej ochrony. W pełni uprawnione byłoby więc uznanie przez sąd, iż błąd został wywołany przez pozwaną Agencję, albowiem wiedziała ona o błędzie lub przy dołożeniu należytej staranności powinna była wiedzieć, z uwagi na to, iż to na niej spoczywał obowiązek wykazania rzeczywistego stanu faktycznego w rejestrze, a w konsekwencji w wykazie nieruchomości. Oczywiście, zgodnie z zasadą *caveat emptor*, powodowie jako kupujący mieli także obowiązek dowiedzenia się jak najwięcej o przedmiocie kupna – oni bowiem ponosili ryzyko związane z przedmiotem sprzedaży. Z drugiej jednak strony informacja o klasie bonitacyjnej gleby przedmiotowej nieruchomości dotyczyła stosunku faktycznego przedmiotu sprzedaży. Należało ponadto rozważyć – posługując się argumentacją z zakresu ekonomicznej analizy prawa – w jaki sposób strony mogły uniknąć niekorzystnej sytuacji, ponosząc przy tym jak najmniejsze koszty transakcyjne, tzn. która strona mogła w tańszy sposób dostarczyć informację o stosunkach faktycznych i prawnych przedmiotu sprzedaży. Powodowie, aby uzyskać tę informację, musieli ponieść dodatkowe koszty opinii rzeczoznawcy z zakresu gleboznawstwa, podczas gdy Agencja Nieruchomości Rolnych, która powinna być w posiadaniu owej informacji w chwili zawierania umowy, żadnych kosztów związanych z jej uzyskaniem nie musiałaby ponosić. Fakt, że skutek ujawnienia informacji, iż klasa bonitacyjna gleby była rzeczywiście inna od określonej przez organizatora przetargu, nie powinno być usprawiedliwieniem dla braku działania Agencji.

Sądy obydwu instancji nie odniosły się do tej argumentacji. Co więcej, w toku postępowania sądowego sąd I instancji oddalił wniosek o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego, podnosząc, że Agencja w toku sporu przyznała, że klasa bonitacyjna gleby mogła być inna niż wskazana na podstawie nieaktualizowanej ewidencji.

Sprawa nie pozostała jednak bez wpływu na działania Agencji Nieruchomości Rolnych, bowiem w kolejnych publicznych ogłoszeniach o przetargach znalazł się dodatkowy zapis, iż kandydat na nabywcę zapoznał się ze stanem nieruchomości wynikającym z ewidencji i nie wnosi do niego zastrzeżeń, a Agencja nie ponosi odpowiedzialności za te dane.

W konkluzji można jedynie zadać pytanie, czy Agencja w tym przypadku jest jedynie pośrednikiem w obrocie nieruchomościami, bez względu, czy jest to obrót własnościowy czy dzierżawny, czy też ciążą na niej dalej idące obowiązki wynika-

jące właśnie z owej podmiotowości publicznoprawnej. Pytanie to w świetle przytoczonych „praktyk” Agencji musi pozostać bez odpowiedzi.

4. Z punktu widzenia uprawnień i obowiązków Agencji jako wydzierżawiającego państwowe nieruchomości rolne konieczne jest również spojrzenie na przepisy, które stanowią podstawę skonstruowania samej umowy. Oczywiście w tym zakresie znajdują zastosowanie przepisy kodeksowe, niemniej jednak na ostateczny kształt umowy wpływ będą miały właśnie przepisy szczególne ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Analiza tych przepisów musi być poprzedzona odniesieniem się do wspomnianej na wstępie nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Rodzi się bowiem zasadnicze pytanie, czy ustawodawca w istocie nie zmierza do likwidacji dzierżaw nieruchomości państwowych. Kwestia ta była przedmiotem szczegółowych rozważań P. Czechowskiego, zawartych w opinii do projektu nowelizacji ustawy, który podniósł, że: „uzasadnione obawy z punktu widzenia projektowanych rozwiązań instytucjonalno-prawnych budzi tendencja do likwidacji dzierżawy jako jednej z form gospodarowania przez Agencję majątkiem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z jurydycznego punktu widzenia rezygnacja z umów dzierżawy jako formy gospodarowania majątkiem państwowym przez Agencję jest niezgodna z *ratio legis*, do jakich została powołana ANR. Powyższe projektowane rozwiązanie nie tylko destabilizuje rynek dzierżaw odbudowywany po okresie jego praktycznego ograniczenia w latach realnego socjalizmu, lecz również pozostawia daleko idące wątpliwości co do racjonalności tego typu rozwiązań prawnych z punktu ustrojowej zasady bezpieczeństwa obrotu towarowego”<sup>12</sup>.

W uchwalonej ustawie nowelizującej kierunek zmian został dość jasno zarysowany i – jak się wydaje – zmiany te zmierzają do likwidacji dzierżaw nieruchomości skarbowych. Uzasadnieniem postawionej tezy są konkretne rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę. Analiza wszystkich tych rozwiązań nie jest możliwa w ramach jednego artykułu. Uwaga zatem zostanie skoncentrowana na tych przepisach, które wywołują największe wątpliwości.

Przede wszystkim wskazać należy na nowelizację art. 24 ust. 1, w świetle której Agencja gospodaruje mieniem w pierwszej kolejności poprzez sprzedaż mienia w całości lub części. Oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania na zasadach przewidzianych w rozdziale 8 następuje dopiero w dalszej kolejności, jeżeli brak jest możliwości sprzedaży. Jak się wydaje, taka hierarchia celów gospodarowania państwowymi nieruchomościami rolnymi potwierdza tezę, że zamiarem ustawodawcy jest przyspieszenie procesu likwidacji państwowej własności rolnej.

12 Por. Opinia prawna z dnia 24 maja 2010 r., publ. [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

Niepokój budzić musi również wprowadzenie do ustawy instrumentów prawnych zezwalających na jednostronną ingerencję w treść zawartych na czas oznaczony umów dzierżawy.

Przykładem takiej ingerencji jest przewidziana w art. 39 ust. 5 ustawy możliwość wypowiedzenia umowy dzierżawy, także zawartej na czas oznaczony. Może to nastąpić, jeżeli nieruchomość jest niezbędna na cele publiczne w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Znacznie kontrowersję musi wywołać również regulacja prawna, przewidziana w art. 39 ust. 6 znowelizowanej ustawy. Zgodnie z aktualnym brzmieniem tego przepisu, jeżeli Agencja zbywa część wydzierżawionej nieruchomości osobie, która nie jest jej dzierżawcą, umowa dzierżawy przekształca się w odrębne umowy dzierżawy. Wydierżawiającym zbywanej części nieruchomości staje się jej nabywca na warunkach określonych w dotychczasowej umowie dzierżawy zawartej przez Agencję, z wyjątkiem wysokości czynszu, którego wysokość jest proporcjonalna do powierzchni nabytej części nieruchomości. Wysokość czynszu przysługującego Agencji jest proporcjonalna do powierzchni części nieruchomości, która nie została zbyta.

Tak skonstruowany przepis musi rodzić stan niepewności po stronie dzierżawcy. Zauważyć należy, iż poprzez zbycie części nieruchomości dochodzi do podziału przedmiotu dzierżawy, gdyż obok dotychczasowego wydierżawiającego – Agencji Nieruchomości Rolnej, która ma status podmiotu prawa publicznego, pojawia się osoba trzecia. Wprawdzie z formalnoprawnego punktu widzenia zachowana jest ochrona dzierżawcy, gdyż warunki umów dzierżawy pozostają niezmienione, a jedynie dochodzi do „podziału” czynszu pomiędzy wydierżawiających, trudno jednak w takiej sytuacji zapewnić spójne i jednolite gospodarowanie nieruchomością rolną przez jej dotychczasowego dzierżawcę.

Jeszcze większe kontrowersje prawne wzbudzać musi dodany ustawą nowelizującą art. 38 ust. 1a, który zezwala Agencji jako wydierżawiającemu na wprowadzenie w zawieranej, także na czas oznaczony, umowie dzierżawy nieruchomości rolnej, postanowienia umożliwiającego wypowiedzenie przez Agencję umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

Już w tym miejscu zasadne jest pytanie, czy Agencja w ramach tego uprawnienia sama będzie decydować, której konkretnie części nieruchomości dotyczyć będzie wypowiedzenie, czy ewentualnie może to być przedmiotem negocjacji stron. Wydaje się, że takie brzmienie przepisu prowadzi raczej do konstatacji, że wybór w tym zakresie należeć będzie do Agencji. Może również okazać się, że tak „pomniejszona” nieruchomość stanowiąca przedmiot umowy dzierżawy straci dla dzierżawcy znaczenie gospodarcze. Czy wówczas będzie mu przysługiwało prawo do żądania

rozwiązania umowy w odniesieniu do całej nieruchomości, czy też cel gospodarczy umowy nie miał dla ustawodawcy żadnego znaczenia i prawo dzierżawcy zostaje wyłączone? Bez względu na to, jak w tym zakresie ukształtowana zostanie praktyka i jaka wykładnia zostanie zaprezentowana w orzecznictwie sądowym, już w tym miejscu nasuwa się wniosek, że równość stron w umowie dzierżawy państwowej nieruchomości rolnej została po raz kolejny wyraźnie zakłócona, co prowadzi do utrwalenia monopolistycznej pozycji Agencji w stosunkach cywilnoprawnych.

Należy zauważyć, że z przepisem art. 38 ust. 1a ustawy ściśle koresponduje przepis art. 4 ustawy nowelizującej ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. O ile art. 38 ust. 1a odnosi się do umów zawieranych po wejściu w życie ustawy nowelizującej, o tyle art. 4 zezwala na ingerencję w treść umów już obowiązujących. Przepis art. 4 ustawy nowelizującej rozszerza uprawnienia Agencji w stosunkach dzierżawnych w ten sposób, że Agencja w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy przedstawia dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, „propozycję” dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Nieprzyjęcie owej „propozycji” obwarowane zostało bardzo dotkliwą dla dzierżawcy sankcją, jest bowiem równoznaczne z pozbawieniem dzierżawcy uprawnienia do zakupu nieruchomości z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 ustawy<sup>13</sup>. Wątpliwości budzi również charakter prawny samej „propozycji”. Można jedynie domniemywać, że – skoro dzierżawa jest stosunkiem cywilnoprawnym – to „propozycję” tę należy kwalifikować jako ofertę zmiany umowy lub ofertę zawarcia umowy innej treści. Należy jednak zauważyć, że ustawodawca w odniesieniu do tej „propozycji” zastosował tryb administracyjnoprawny, gdyż – zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy zmieniającej – Agencja wraz z pisemnym zawiadomieniem, o którym mowa w ust. 1, przesyła dzierżawcy projekt zmiany umowy, określający działki ewidencyjne lub ich części, które „proponuje” wyłączyć z dzierżawy. Przy doręczaniu zawiadomień ustawodawca nakazuje stosować przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Regulacja ta podważa cywilnoprawny charakter całej konstrukcji prawnej. Można bowiem wnioskować, że w tym zakresie pojawiła się konstrukcja prawna o charakterze „mieszanym”, odwołująca się do aparatury pojęciowej właściwej prawu cywilnemu, z jednoczesnym zastosowaniem do niej przepisów administracyjnoprawnych. Nawet jednak w tej ostatniej sferze ustawodawca nie jest konsekwentny, bowiem dzierżawca, który w trybie k.p.a. otrzymał takie zawiadomienie wraz z propozycją zmiany umowy, w terminie 3 miesięcy może złożyć oświadczenie w formie pisemnej bądź o przyjęciu zaproponowanych przez Agencję zmian umowy dzierżawy, bądź o ich odrzuceniu. Jak się wydaje, do oceny prawnej skuteczności oświadczenia dzierżawcy, a także dotrzymania terminu jego złożenia

13 Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy prawo pierwszeństwa przysługuje dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat.

zastosowanie winny znaleźć przepisy kodeksu cywilnego<sup>14</sup>. Jest do kwestia prawnie doniosła, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy nowelizującej, w przypadku niezłożenia przez dzierżawcę oświadczenia w terminie 3 miesiące, uznaje się, że dzierżawca odrzucił zaproponowane przez Agencję zmiany umowy dzierżawy. Takie „przemieszczenie” konstrukcji cywilnoprawnych z administracyjnoprawnymi powoduje, że nie jest możliwe ustalenie charakteru prawnego tego terminu. W szczególności nie sposób przesądzić, czy jest to termin prawa materialnego, którego przekroczenie pozbawia dzierżawcę uprawnienia do żądania jego przywrócenia, czy może termin ten ma inny charakter prawny, umożliwiający jego przywrócenie w przypadku wykazania, że przekroczenia terminu nie nastąpiło z wyniku zawinienia dzierżawcy. Powstaje również pytanie, w jaki sposób dzierżawca ma złożyć pisemne oświadczenie. Czy np. nadanie jego treści w urzędzie pocztowym za zwrotnym poświadczeniem odbioru w ostatnim dniu terminu jest równoznaczne z jego dochowaniem, czy też oświadczenie to musi dojść do drugiej strony przed upływem trzymiesięcznego terminu?

Już w tym miejscu nasuwa się wniosek, że taka redakcja przepisów ustawy nowelizującej podważa pewność obrotu cywilnoprawnego. Nie wydaje się też możliwe wypracowanie – nawet w dłuższej perspektywie czasowej – takich reguł interpretacyjnych, które tę pewność obrotu zagwarantują. Zasadne jest więc sformułowanie postulatu uporządkowania tej regulacji prawnej. W szczególności należy postulować, aby stosunki o charakterze cywilnoprawnym, a do takich stosunków zalicza się umowa dzierżawy, nawet gdy jedną z jej stron jest agencja państwowa, podlegały w sprawach nieuregulowanych w ustawie szczególnej regulacji kodeksu cywilnego. W przeciwnym bowiem wypadku Agencja Nieruchomości Rolnej przekształca się w organ *quasi*-administracyjny, który uprawniony jest do jednostronnej ingerencji w stosunki umowne, bez należytej ochrony drugiej strony.

5. Analiza kolejnych przepisów ustawy nowelizującej, ingerujących w stosunki dzierżawne, prowadzić może jedynie do pogłębiania wątpliwości, co nie może być jedynym założeniem niniejszego artykułu. W tym miejscu zasadne wydaje się postawienie pytania o *ratio legis* wprowadzonych w ustawie zmian. Jak wcześniej zostało podkreślone, ustawodawca stopniowo dąży do likwidacji dzierżaw państwowych nieruchomości rolnych i kierunek ten został wyraźnie zarysowany. Wydaje się jednak, że celem nowelizacji jest także próba unifikacji przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z przepisami ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>15</sup>. Cel ten jest uzasadniony o tyle, że „wykonawcą” obydwu ustaw jest Agencja Nieruchomości Rolnych. Zasadnicze wątpliwości budzić musi jednak przyjęta metoda regulacji, utrwalająca w prak-

14 Por. art. 82 kc. i nast. regulujące wady oświadczenia woli oraz art. 110 kc. i nast. dotyczące sposobów obliczania terminów.

15 Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.

tyce monopolistyczną pozycję Agencji. W szczególności wątpliwe jest dążenie do ujednolicenia normy obszarowej gospodarstw rolnych w obydwu ustawach. Należy zauważyć, że ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego wyznaczająca maksymalną normę obszarową – 300 hektarów użytków rolnych, odnosi się do gospodarstw rodzinnych, podczas gdy ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa odnosi się do różnego typu skarbowych gospodarstw rolnych, których powierzchnia powinna być zróżnicowana ze względu właśnie na ich różnorodny charakter i cel prowadzonej działalności rolniczej. Tymczasem art. 5 ustawy nowelizującej wyłącza stosowanie art. 4, umożliwiającego opisaną wyżej ingerencję w stosunki dzierżawne w odniesieniu do gospodarstw rolnych, w których łączna powierzchnia użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, dzierżawiona przez jednego dzierżawcę, po dokonaniu wyłączenia nie przekraczałaby 300 ha<sup>16</sup>. Intencja ustawodawcy w tym zakresie wydaje się oczywista – stworzenie docelowego modelu gospodarstwa rolnego z górną normą obszarową 300 ha użytków rolnych. Nawet jeżeli jest to element polityki rolnej Państwa, to zasadnicze wątpliwości budzi przyjęte dla realizacji tej polityki instrumentarium prawne. Moim zdaniem brak jest uzasadnionych powodów, aby wprowadzanie pożądanych przez ustawodawcę kierunków zmian odbywało się z zastosowaniem rozwiązań prawnych, ingerujących w stosunki umowne, których cechą winna być trwałość. Niewątpliwie dzierżawca państwowej nieruchomości rolnej, w przypadku umowy zawartej na czas oznaczony, powinien korzystać z daleko idącej ochrony prawnej nie tylko o charakterze obligacyjnym, ale również prawnorzeczowym. Tylko bowiem taka ochrona gwarantuje realizację celu gospodarczego i umożliwia trwałość gospodarowania na dzierżawionym gruncie.

---

16 Chyba że dzierżawca sam złoży Agencji wniosek o wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

## **Rights and obligations of the Agricultural Property Agency as the lessor of the agricultural properties owned by the Treasury**

Key words: Agricultural Property Agency, lease agreement, agricultural property

The principle of this article was not only the legal analysis of the content of the agricultural property lease agreement concluded by Agricultural Property Agency but, above all, positioning of this Agency in the process of concluding the abovementioned agreement. The necessity of looking into this matter again resulted from large scale changes in the Act dated 19 October 1991 on the management of agricultural properties owned by the Treasury and accompanying acts, introduced by the amending Act dated 16 September 2011 which came into effect as of 3 November 2011. The changes largely concerned the lease of agricultural properties owned by the Treasury. The basis of the article constituted also a lawsuit, during which the Agency was a party. The lawsuit caused changes in the property sale and lease procedure.

The article also presents the basic legal requirements for the functioning of Agricultural Property Agency. The introduced legislative changes exposed the monopolistic position of the Agency. The statutory tendency to liquidate lease of the state-owned agricultural properties was also clearly presented, what met with criticism in the doctrine. Moreover, concerns were also aroused due the fact that the amended Act on the management of agricultural properties owned by the Treasury introduced legal instruments which allow for the unilateral interference in the content of lease agreements concluded for a definite period of time.

Undoubtedly, the tenant of the state-owned agricultural property, in case of the agreement concluded for a definite period of time, should receive a far-reaching legal protection. Only this type of protection guarantees achievement of the economic objective and allows for the permanence of management of the land held under lease. The amended act questions this permanence.