

Sygn. akt *XV C 254/15*

Gdańsk, 9 grudnia 2016 r.

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sąd Okręgowy w Gdańsku XV Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSO Weronika Klawonn

Protokolant: st. Milena Gołaś

po rozpoznaniu 9 grudnia 2016 r. na rozprawie

sprawy z powództwa Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej(...) w J.

przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych w W.

o stwierdzenie obowiązku złożenia oświadczenia woli,

1. stwierdza istnienie po stronie pozwanej Agencji Nieruchomości Rolnych w W. istnienie obowiązku złożenia oświadczenia woli następującej treści:

„Agencja Nieruchomości Rolnych w W. Oddział Terenowy w G. przenosi na rzecz powódki Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej(...) w J. własność nieruchomości gruntowej położonej w gminie K., oznaczonej w ewidencji gruntów obrębu J. ((...)) jako działki nr (...) o łącznej powierzchni 3,6200 ha, dla której Sąd Rejonowy w Wejherowie Zamiejskowy Wydział Ksiąg Wieczystych w P. prowadzi księgę wieczystą Kw Nr (...) za cenę 127700 zł. (sto dwadzieścia siedem tysięcy siedemset złotych),

2. zasądza od pozwanej Agencji Nieruchomości Rolnych w W. na rzecz powódki Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej (...) w J. 10196 zł. (dziesięć tysięcy sto dziewięćdziesiąt sześć złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania rozpoznawczego i zabezpieczającego.

UZASADNIENIE

1. ***Stanowiska stron.***

1.1. ***Stanowisko powódki Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej(...) w J.. (dalej RSP).***

1.1.1. Żądanie:

Powódka pozwem skierowanym przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa domagała się zobowiązania pozwanego do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu przez pozwaną na rzecz powódki prawa własności nieruchomości gruntowej położonej w gminie K., oznaczonej w ewidencji gruntów obrębu J. ((...)) jako działki (...) o łącznej powierzchni 3,6200 ha, dla której prowadzona jest księga wieczysta Kw Nr (...) za cenę 127700 zł. (dalej Nieruchomość)

1.1.2. Podstawa faktyczna żądania.

1.1.2.1. Powodowa RSP na podstawie decyzji Naczelnika Gminy K. z 22 sierpnia 1978 uzyskała prawo nieodpłatnego użytkowania nieruchomości na czas nieokreślony.

1.1.2.2. Wykonując obowiązek wynikający z art. 16 ust. 3 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej ustawa) decyzją z 21 grudnia 1994 kierownik urzędu

Rejonowego w P. stwierdził wygaśnięcie decyzji Naczelnika Gminy K. z 22 sierpnia 1978 o przekazaniu nieodpłatnym na czas nieokreślony nieruchomości rolnej Skarbu Państwa w użytkowanie RSP produkcyjnej w części obejmującej przedmiotową nieruchomość oraz zobowiązał Agencję oraz RSP do sporządzenia protokołu przekazania nieruchomości.

1.1.2.3. 10 stycznia 1995 RSP złożyła odwołanie od decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w P. 21 grudnia 1994. Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna (...) dążyła do przedłużenia możliwości użytkowania nieruchomości.

1.1.2.4. Decyzją z 10 lutego 1995 r. Wojewoda G. utrzymał w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Rejonowego w P.. Organ odwoławczy potwierdził, że ustanowienie na rzecz RSP użytkowanie nieruchomości wygasło z mocy prawa z dniem 31 grudnia 1993 r. na mocy art. 16 ust. 2 w zw. z art. 13 ust. 1 Ustawy, a decyzja jedynie stwierdza istnienie określonego stanu prawnego istniejącego ex lege.

1.1.2.5. Pozostając w przekonaniu, że stwierdzenie wygaśnięcia dotychczasowego użytkowania Nieruchomości uniemożliwi RSP skorzystanie z ustawowego prawa pierwszeństwa, 11 marca 1995 powódka zaskarżyła decyzję Wojewody (...) do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ówczesnej ocenie spółdzielni stwierdzeniu wygaśnięcia użytkowania bez uprzedniego zaoferowania użytkownikowi zmiany jego warunków bądź nabycia nieruchomości w ramach prawa pierwszeństwa stanowiło naruszenie obowiązujących przepisów.

1.1.2.6. Wyrokiem z 28 listopada 1995 Naczelny Sąd Administracyjny w Gdańsku uchylił decyzje obydwu organów administracji z uwagi na naruszenia w zakresie procedury administracyjnej. W uzasadnieniu sąd wskazał, że wydanie decyzji o stwierdzeniu wygaśnięcia użytkowania w grudniu 1994 było przedwczesne. Sąd pominął fakt, że 19 stycznia 1994 - weszła w życie zmiana przepisu art. 13 ust 1 która przedłużała termin do zawarcia przez Agencję nowych umów z użytkownikami do końca 1994., a więc już po wystąpieniu skutków wygaśnięcia użytkowania z mocy prawa z dniem 31 grudnia 1993 r.

1.1.2.7. Pismem z 6 lutego 1996 r. RSP złożyła do Agencji wnioski o zbycie na rzecz RSP Nieruchomości „z uwzględnieniem prawa pierwokupu”. Pismem z 15 lipca 1996 r. Agencja poinformowała RSP, że jest zainteresowana uwzględnieniem wniosku i powołała się na przysługujące RSP prawo pierwszeństwa wynikające z art. 29 ust. 1 ustawy. Agencja zaoferowała jednocześnie zawarcie umowy dzierżawy na okres załatwiania formalności niezbędnych do zawarcia umowy sprzedaży. W tym celu konieczne było potwierdzenie przez RSP woli dalszego użytkowania nieruchomości, co RSP uczyniła pismem z 12 sierpnia 1996 r., podkreślając, że jest zainteresowana przede wszystkim nabyciem Nieruchomości.

1.1.2.8. Kierownik Urzędu Rejonowego w P. w sierpniu 1996 r. ponownie wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji Naczelnika Gminy K. z 22 sierpnia 1978 r. W wyniku prowadzonego postępowania 4 listopada 1996 Kierownik Urzędu Rejonowego w P. orzekł o przekazaniu Nieruchomości z zasobu zarządzanego przez organ terenowy administracji państwowej do zasobu Agencji, jednocześnie wstrzymując się ze stwierdzeniem wygaśnięcia użytkowania ustanowionego na rzecz RSP z uwagi na brak upływu terminu określonego w art. 13 Ustawy wedle brzmienia przepisu z dnia wydania decyzji.

1.1.2.9. W wykonaniu decyzji z 4 listopada 1996 r. w dniu 23 grudnia 1996 r. podpisano protokół zdawczo-odbiorczy. W jego treści strony uzgodniły, że przekazanie następuje za odpłatnością zgodną z wydaną wcześniej decyzją z 4 listopada 1996 z uwzględnieniem trybu postępowania wynikającego z art. 29 ust. 1 Ustawy tj. prawa pierwszeństwa RSP do użytkowanych przez nią nieruchomości przed dniem 31 grudnia 1993.

1.1.2.10. W kolejnych dwóch latach strony prowadziły korespondencję dotyczącą przygotowania gruntów do sprzedaży. W dalszym okresie Agencja nie podjęła jednak czynności zmierzających do sprzedaży Nieruchomości.

1.1.2.11. Dopiero 19 marca 2014 Agencja podała wykaz obejmujący 2 działki wchodzące w skład Nieruchomości, które przeznaczone zostały do wydzierżawienia okres dzierżawy do 30 września 2014. Pismem z 8 kwietnia 2014 RSP zwróciła uwagę, że nieruchomość znajduje się w jej użytkowaniu na podstawie ustaleń pisemnych podjętych

w latach dziewięćdziesiątych. Spółdzielnia po raz kolejny zawnioskowała o podjęcie działań w sprawie zbycia nieruchomości z uwzględnieniem przysługującego spółdzielni prawa pierwszeństwa. W piśmie z 24 czerwca 2014 Agencja zakwestionowała istnienie po stronie RSP prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości, powołując się na brak przesłanki wygaśnięcia użytkowania ustanowionego na rzecz spółdzielni przed 31 grudnia 1993 roku na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy. Jako przeszkodę istnienia po stronie RSP pierwszeństwa powołano również przepis art. 17 a ust. 2 Ustawy. Jednakże przepis ten wszedł w życie z dniem 19 stycznia 1994r. i dotyczy innego niż nieruchomości rolne będące w użytkowaniu osób fizycznych i spółdzielni mienia Skarbu Państwa.

1.1.2.12. Wobec wypowiedzenia przez Agencję bezterminowego użytkowania Nieruchomości oraz wezwania do formalnego jej wydania przez RSP, w dniu 14 sierpnia 2014 r. sporządzono protokół zdawczo-odbiorczy na mocy którego spółdzielnia formalnie potwierdziła przekazanie nieruchomości właścicielowi.

1.1.2.13. W dniu 26 listopada 2014 - pozwana ogłosiła wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. W wykazie wskazano, że na podstawie art. 29 ust. 1 pierwszeństwo w nabyciu objętej wykazem nieruchomości po cenie ustalonej w tym wykazie przysługuje rolniczej spółdzielni produkcyjnej władającej faktycznie zbywaną nieruchomością, której użytkowanie ustanowione na rzeczy spółdzielni wygasło na podstawie art. 16 ust.1. z dniem 31 grudnia 1993 roku.

1.1.2.14. 7 stycznia 2015 Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna (...) poinformowała Agencję o skorzystaniu z przysługującego jej prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości opisanej w wykazie za cenę w nim podaną.

1.1.2.15. Pismem z 30 stycznia 2015 Agencja odmówiła uznania, że RSP przysługuje prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości objętej wykazem z 26 listopada 2015. Powołano się na brak przesłanki określonej w art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. brak wygaśnięcia użytkowania ustanowionego na rzecz spółdzielni na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dniem 31 grudnia 1993. Agencja poinformowała również, że przetarg ograniczony na zbycie nieruchomości został wyznaczony na 23 lutego 2015 r.

1.1.3. Podstawa prawna żądania.

1.1.3.1. Powódka przedstawiła obszerną argumentację prawną, której konkluzją jest stanowisko, że RSP przysługuje prawo pierwszeństwa w nabyciu Nieruchomości w przypadku podjęcia przez Agencję zamiaru jej zbycia. Spółdzielnia użytkowała Nieruchomość przez 31 grudnia 1993 r. (co było warunkiem prawa pierwszeństwa wedle art. 29 ust. 1 Ustawy w brzmieniu od 26 września 1994 r. do 15 czerwca 1999r.), w jednocześnie z dniem 31 grudnia 1993 r. ustanowione na rzecz RSP w 1978 r. użytkowanie wygasło z mocy prawa na podstawie przepisu art. 16 ust. 2 Ustawy w zw. z art. 13 ust. 1 Ustawy (w brzmieniu obowiązującym dniu 31 grudnia 1993 r. – co jest warunkiem istnienia prawa pierwszeństwa według dzisiejszego brzmienia art. 29 ust 1 Ustawy. Agencja podjęła decyzję o sprzedaży nieruchomości, co do której RSP przysługuje pierwszeństwo. RSP w terminie złożyła wobec ANR pisemne oświadczenie o woli skorzystania z prawa pierwszeństwa na zasadach określonych w wykazie z 26 listopada 2014 r. Agencja odmówiła zawarcia z RSP umowy sprzedaży w ramach prawa pierwszeństwa, jednocześnie podejmując działania zmierzające do zbycia Nieruchomości w drodze przetargu.

1.2. **Stanowisko pozwanej Agencji Nieruchomości Rolnych.**

1.2.1. Pozwana w odpowiedzi na pozew (k. 93) wniosła o oddalenie powództwa.

1.2.2. Pozwana przyznała szereg faktów tj. wydanie określonych decyzji administracyjnych i orzeczeń sądów administracyjnych.

1.2.3. Pozwana zakwestionowała przysługiwanie RSP pierwszeństwa w nabyciu Nieruchomości z uwagi na brak przesłanki wygaśnięcia użytkowania na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dniem 21 grudnia 1993 r. Zdaniem pozwanego decyzja administracyjna jest jedynym aktem mogącym stwierdzić wygaśnięcie prawa użytkowania i nie jest dopuszczalne czynienie ustaleń w tym zakresie przez Sąd.

1.2.4. Pozwany powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z 7 października 2008 r. (III CZP 95/08) przedstawił stanowisko, że osobie, która złożyła oświadczenie wyrażające zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu (art. 29 ust. 1 d w zw. z art. 29 ust. 1 c. ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i w związku z tym korzysta z pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3. powołanej ustawy, nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy. Pozwany podzielił poglądy tej części judykatury i doktryny, która twierdzi, że prawo pierwszeństwa nie jest prawem podmiotowym.

1.2.5. Pozwany zwrócił uwagę, że w polskim systemie prawnym obrót nieruchomościami jest obwarowany wieloma formalnymi wymaganiami ustawowymi, których niezachowanie pociąga za sobą daleko idące sankcje. Zawiadomienie o przeznaczeniu nieruchomości na sprzedaż nie jest oświadczeniem woli zawarcia umowy sprzedaży. Nie jest elementem czynności prawnej, a jedynie warunkiem prawnym (*condictio iuris*) niezbędnym do wywołania określonego skutku prawnego.

1.2.6. Na rozprawie 2 grudnia 2016 r. pełnomocnik powoda zwrócił uwagę na ograniczenia w obrocie nieruchomościami wynikające z ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw.

2. Podstawa faktyczna wyroku.

2.1. Powodowa RSP na podstawie decyzji Naczelnika Gminy K. z 22 sierpnia 1978 uzyskała prawo nieodpłatnego użytkowania Nieruchomości na czas nieokreślony. Protokołem zdawczo—odbiorczym z 8 września 1978r. doszło do przekazania Nieruchomości.

(Protokół zdawczo-odbiorczy k. 29)

2.2. Wykonując obowiązek wynikający z art. 16 ust. 3 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej ustawa) decyzją z 21 grudnia 1994 kierownik urzędu Rejonowego w P. stwierdził wygaśnięcie decyzji Naczelnika Gminy K. z 22 sierpnia 1978 o przekazaniu nieodpłatnym na czas nieokreślony nieruchomości rolnej Skarbu Państwa w użytkowanie RSP produkcyjnej w części obejmującej przedmiotową nieruchomość oraz zobowiązał Agencję oraz RSP do sporządzenia protokołu przekazania nieruchomości.

(decyzja z 21 grudnia 1994 r. k. 32)

2.3. 10 stycznia 1995 RSP złożyła odwołanie od decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w P. 21 grudnia 1994r., domagając się uchylecia decyzji. W uzasadnieniu wskazano, że spółdzielnia od wielu lat użytkuje działki objęte decyzją i korzysta z prawa pierwokupu.

(odwołanie z 10 stycznia 1995r. k.34)

2.4. Decyzją z 10 lutego 1995 r. Wojewoda G. utrzymał w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Rejonowego w P.. Organ odwoławczy potwierdził, że ustanowienie na rzecz RSP użytkowanie nieruchomości wygasło z mocy prawa z dniem 31 grudnia 1993 r. na mocy art. 16 ust. 2 w zw. z art. 13 ust. 1 Ustawy, a decyzja jedynie stwierdza istnienie określonego stanu prawnego istniejącego *ex lege*.

(Decyzja z 10 lutego 1995 r. k. 36)

2.5. Skargą z 11 marca 1995 powódka zaskarżyła decyzję Wojewody (...) do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ówczesnej ocenie spółdzielni stwierdzeniu wygaśnięcia użytkowania bez uprzedniego zaoferowania użytkownikowi zmiany jego warunków bądź nabycia nieruchomości w ramach prawa pierwszeństwa stanowiło naruszenie obowiązujących przepisów.

(Skarga z 11 marca 1995r.)

2.6. Wyrokiem z 28 listopada 1995 Naczelny Sąd Administracyjny w Gdańsku uchylił decyzje obydwu organów administracji z uwagi na naruszenia w zakresie procedury administracyjnej. W uzasadnieniu sąd wskazał, że wydanie decyzji o stwierdzeniu wygaśnięcia użytkowania w grudniu 1994 było przedwczesne. Sąd zwrócił uwagę na regulacje art. 16 ustawy z 19 października 1991 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz wynikającą z tej regulacji zasadę, że nieruchomości rolne znajdujące się w użytkowaniu Spółdzielni pozostają w ich władaniu do chwili zawarcia z Agencją nowych umów, o których mowa w Rodziałach 6 i 8 ustawy tj. sprzedaży w wykonaniu prawa pierwokupu lub dzierżawy. Ponadto Sąd zwrócił uwagę na uregulowane w ustawie prawo pierwszeństwa. Instytucje te przewidują, że inicjatywa zawarcia umów należy do Agencji. Przed wydaniem decyzji w przedmiocie wygaśnięcia prawa użytkowania organ administracji wnień był zawiadomić spółdzielnię, celem umożliwienia jej zajęcia stanowiska co do tych okoliczności. Organ administracji nie wyjaśnił, czy Agencja złożyła Spółdzielni propozycję zawarcia określonych w Rozdziale 6 lub 8 umów. Sąd zwrócił uwagę, że stwierdzenia wygaśnięcia decyzji użytkowaniu przez RSP nieruchomości jest jej przejście do Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa, co praktycznie pozbawia Spółdzielnię możliwości realizacji przysługującego jej prawa pierwszeństwa.

(wyrok 28 listopada 1995 r.)

2.7. Pismem z 6 lutego 1996 r. RSP złożyła do Agencji wnioski o zbycie na rzecz RSP Nieruchomości „z uwzględnieniem prawa pierwokupu i pierwszeństwa”. Pismem z 15 lipca 1996 r. Agencja poinformowała RSP, że jest zainteresowana uwzględnieniem wniosku i powołała się na przysługujące RSP prawo pierwszeństwa wynikające z art. 29 ust. 1 ustawy. Agencja zoferowała jednocześnie zawarcie umowy dzierżawy na okres załatwiania formalności niezbędnych do zawarcia umowy sprzedaży. W tym celu konieczne było potwierdzenie przez RSP woli dalszego użytkowania nieruchomości, co RSP uczyniła pismem z 12 sierpnia 1996 r., podkreślając, że jest zainteresowana przede wszystkim nabyciem Nieruchomości.

(wniosek z 6 lutego 1996 r. k. 49, pismo z 15 lipca 1996 r. k. 52, pismo z 12 sierpnia 1996 r. k. 53)

2.8. Agencja Nieruchomości Rolnej Skarbu Państwa Oddział Terenowy w E. Sekcja w G. pismem z 15 lipca 1996 rr. Wystąpiła o przekazanie w zasób Agencji przedmiotowej Nieruchomości, gdyż była zainteresowana realizacją wniosku RSP o sprzedaż lub dzierżawę gruntów. Kierownik Urzędu Rejonowego w P. w sierpniu 1996 r. ponownie wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji Naczelnika Gminy K. z 22 sierpnia 1978 r., powołując się na treść art. 16 ust. 3 ustawy, z którego wynika, że dla przekazania nieruchomości do Zasobu Agencji niezbędne jest stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o użytkowaniu Nieruchomości przez RSP. W wyniku prowadzonego postępowania 4 listopada 1996 Kierownik Urzędu Rejonowego w P. orzekł o przekazaniu Nieruchomości z zasobu zarządzanego przez organ terenowy administracji państwowej do zasobu Agencji, jednocześnie wstrzymując się ze stwierdzeniem wygaśnięcia użytkowania ustanowionego na rzecz RSP z uwagi na brak upływu terminu określonego w art. 13 Ustawy wedle brzmienia przepisu z dnia wydania decyzji.

(Zawiadomienie o wszczęciu postępowania k. 56, decyzja z dnia 4 listopada 1996 r. k. 57)

2.9. W wykonaniu decyzji z 4 listopada 1996 r. w dniu 23 grudnia 1996 r. podpisano protokół zdawczo-odbiorczy. W jego treści strony uzgodniły, że przekazanie następuje za odpłatnością zgodną z wydaną wcześniej decyzją z 4 listopada 1996 z uwzględnieniem trybu postępowania wynikającego z art. 29 ust. 1 Ustawy tj. prawa pierwszeństwa RSP do użytkowanych przez nią nieruchomości przed dniem 31 grudnia 1993. Pomimo podpisania protokołu, RSP w dalszym ciągu korzystała z nieruchomości prowadzą na niej produkcję rolną.

(protokół zdawczo-odbiorczy k. 59)

2.10. W kolejnych dwóch latach strony prowadziły korespondencję dotyczącą przygotowania gruntów do sprzedaży. W dalszym okresie Agencja nie podjęła jednak czynności zmierzających do sprzedaży Nieruchomości.

(pisma k. 60-64)

2.11. 19 marca 2014 Agencja podała wykaz obejmujący 2 działki wchodzące w skład Nieruchomości, które przeznaczone zostały do wydzierżawienia okres dzierżawy do 30 września 2014. Pismem z 7 kwietnia 2014 RSP zwróciła uwagę, że nieruchomość znajduje się w jej użytkowaniu na podstawie ustaleń pisemnych podjętych w latach dziewięćdziesiątych. Spółdzielnia po raz kolejny zawnioskowała o podjęcie działań w sprawie zbycia nieruchomości z uwzględnieniem przysługującego spółdzielni prawa pierwszeństwa. W piśmie z 24 czerwca 2014 Agencja zakwestionowała istnienie po stronie RSP prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości, powołując się na brak przesłanki wygaśnięcia użytkowania ustanowionego na rzecz spółdzielni przed 31 grudnia 1993 roku na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy. Jako przeszkodę istnienia po stronie RSP pierwszeństwa powołano również przepis art. 17a ust. 2 Ustawy.

(wykaz nieruchomości k. 64, 65, pismo z 7 kwietnia 2014 r., pismo z 24 czerwca 2014 r.

2.12. Wobec wypowiedzenia przez Agencję bezterminowego użytkowania Nieruchomości oraz wezwania do formalnego jej wydania przez RSP, w dniu 14 sierpnia 2014 r. sporządzono protokół zdawczo-odbiorczy na mocy którego spółdzielnia formalnie potwierdziła przekazanie nieruchomości właścicielowi.

(protokół zdawczo-odbiorczy k. 69)

2.13. W dniu 26 listopada 2014 - pozwana ogłosiła wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Wykaz obejmował działki stanowiące sporną Nieruchomość. Cenę nieruchomości (wraz kosztami przygotowania do sprzedaży) wskazano na kwotę 127700 zł. W wykazie wskazano, że na podstawie art. 29 ust. 1 pierwszeństwo w nabyciu objętej wykazem nieruchomości po cenie ustalonej w tym wykazie przysługuje rolniczej spółdzielni produkcyjnej władającej faktycznie zbywaną nieruchomością, której użytkowanie ustanowione na rzeczy spółdzielni wygasło na podstawie art. 16 ust.1. z dniem 31 grudnia 1993 roku.

(wykaz z 26 listopada 2014 r. k. 71)

2.14. 7 stycznia 2015 Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna (...) poinformowała Agencję o skorzystaniu z przysługującego jej prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości opisanej w wykazie za cenę w nim podaną.

(oświadczenie z 7 stycznia 2015 r. k. 74)

2.15. Pismem z 30 stycznia 2015 Agencja odmówiła uznania, że RSP przysługuje prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości objętej wykazem z 26 listopada 2015. Powołano się na brak przesłanki określonej w art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. brak wygaśnięcia użytkowania ustanowionego na rzecz spółdzielni na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dniem 31 grudnia 1993. Agencja poinformowała również, że przetarg ograniczony na zbycie nieruchomości został wyznaczony na 23 lutego 2015 r.

Pismo z 30 stycznia 2015 r. (omyłkowo oznaczony rok) k. 75

3. **Ocena dowodów**

Okoliczności faktyczne w niniejszej sprawie pozostawały bezsporne. Dlatego też Sąd nie przeprowadzał postępowania dowodowego (art. 229 w zw. art. 230 k.p.c.). Strony różniły się jedynie co do oceny skutków prawnych poszczególnych zdarzeń.

4. **Podstawa prawna wyroku.**

4.1. **Istota sporu**

4.1.1. W niniejszej sprawie spór koncentruje się wokół następujących kwestii:

- czy powodowej RSP przysługuje pierwszeństwo art. 29 ust.1. pkt 2. Ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dz. U. 2012 poz. 1187 ze zmn) (dalej: ustawa)

- czy z pierwszeństwo jest źródłem roszczenia o przeniesienie własności nieruchomości w razie sporządzenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, zawiadomienia o przeznaczeniu do sprzedaży i złożenia przez uprzywilejowanego z tytułu pierwszeństwa oświadczenia o wyrażeniu zgody na nabycie po cenie określonej w zawiadomieniu,

- czy realizacji roszczenia o przeniesieniu własności stoją na przeszkodzie ograniczenia wynikające z ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 585) (dalej: ustawa o wstrzymaniu sprzedaży)

Tak określone problemy staną się przedmiotem dalszych rozważań Sądu.

4.2. Pierwszeństwo RSP w bezprzetargowym nabyciu Nieruchomości .

4.2.1. Dokonując wykładni przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa trzeba mieć na uwadze to, że ustawa ta miała na celu uporządkowanie skomplikowanych regulacjami powojennymi problemów własnościowych nieruchomości rolnych. Dla realizacji doraźnych celów społecznych i politycznych była wielokrotnie nowelizowana, a kolejne zmiany nie zawsze były spójne. Redakcja poszczególnych przepisów może dalece utrudniać ich prawidłową wykładnię. Dlatego też istotne jest sięgnięcie do aksjologii norm wynikających z analizowanej ustawy oraz problematyki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa w ogóle.

4.2.2. Przepis art. 29 ustawy regulujący pierwszeństwo nabycia nieruchomości rolnej był wielokrotnie zmieniany. Ostatnia nowelizacja nastąpiła ustawą o wstrzymaniu sprzedaży. Zgodnie z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą niedziałania prawa wstecz, która znalazła swój wyraz także art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, do oceny tego, czy RSP spełnia przesłanki pierwszeństwa nabycia nieruchomości z Zasobu Agencji należy stosować art. 29 ustawy w brzmieniu obowiązującym w dacie zdarzeń istotnych dla powstania tego przywileju. Takim zdarzeniem jest ogłoszenie przez Agencję wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży 26 listopada 2014 r.

4.2.3. Brzmienie art. 29 ust. 1 ustawy było następujące:

Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Zasobu po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie, z zastrzeżeniem art. 17a ust. 1, art. 17b ust. 4 i art. 42, przysługuje:

- 1) byłemu właścicielowi zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercom, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r.;
- 2) spółdzielni produkcji rolnej władającej faktycznie zbywaną nieruchomością, której użytkowanie ustanowione na rzecz tej spółdzielni wygasło na podstawie art. 16 ust. 2 z dniem 31 grudnia 1993 r.;
- 3) dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat;
- 4) zarządzającemu specjalną strefą ekonomiczną w odniesieniu do nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych.

Ostatnia nowelizacja nie dotyczyła odnoszącego się do spółdzielni produkcji rolnej przepisu art. 29 ust.1 pkt. 2).

Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługuje więc spółdzielni produkcji rolnej władającej faktycznie nieruchomością, której użytkowanie wygasło na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dniem 31 grudnia 1993r.

4.2.4. Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna(...)w J. jest niewątpliwie spółdzielnią produkcji rolnej w rumieniu ustawy.

4.2.5. Faktyczne władanie zbywaną nieruchomością.

Jak wynika z dokonanych przez Sąd ustaleń powódka od września 1978 r. władała Nieruchomością. Początkowo tytuł prawny władania stanowiła decyzja Naczelnika Gminy K. z 22 sierpnia 1978 r. przyznająca powódce prawo nieodpłatnego użytkowania. Przez cały okres na Nieruchomości była prowadzona przez RSP produkcja rolna. Jeden protokół zdawczo-odbiorczy został podpisany w 1996 r. Pomimo powstania tego dokumentu RSP w dalszym ciągu korzystała z nieruchomości. RSP została wezwana do wydania nieruchomości po pismach kwestionujących jej pierwszeństwo w nabyciu (pismo z 24 czerwca 2014). W tym okresie w istocie RSP nie miała już tytułu prawnego do władania nieruchomością, gdyż użytkowanie przyznane jej decyzją z 1978 r. wygasło (o czym niżej). W tej sytuacji miała obowiązek wydania nieruchomości Agencji.

W ocenie Sądu wydanie nieruchomości Agencji na skutek wezwania w związku planowanym przeznaczeniem nieruchomości do sprzedaży nie niweczy przesłanki władania nieruchomością niezbędnej do uzyskania pierwszeństwa. Należy podkreślić, że decyzja o sprzedaży nieruchomości pozostającej w Zasobach Agencji należy wyłącznie do Agencji. Uprawniony z tytułu pierwszeństwa nie może zainicjować postępowania przetargowego. Przepis art. 29 służy ochronie praw niektórych podmiotów (w tym spółdzielni produkcji rolnej), którym nie przysługuje tytuł prawny do władania nieruchomością. Agencja domagając się wydania nieruchomości przed przystąpieniem do sprzedaży mogłaby swoimi decyzjami niweczyć przywilej przyznany określonym podmiotom. Przyjęcie, utrata władania nieruchomością na żądanie Agencji poprzez jej przekazanie niweczy prawo pierwszeństwa nie daje się pogodzić z celem regulacji, którym jest umożliwienie nabycia (wydzierżawienia) nieruchomości przez określone podmioty, które przez szereg lat prowadziły na niej działalność rolniczą. Pozwana RSP dawała wyraz woli dalszego władania nieruchomością i zamiaru jej nabycia w wykonaniu pierwszeństwa. Nie można zatem uznać, aby wydanie nieruchomości na żądanie Agencji wbrew woli RSP na kilka tygodni przez ogłoszeniem wykazu nieruchomości do sprzedaży stanowiło o braku przesłanki pierwszeństwa w postaci władania nieruchomością.

4.2.6. Wygaśnięcie użytkowania na podstawie art. 16 ust.2. ustawy z dniem 31 grudnia 1993 r.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy nieruchomości rolne Skarbu Państwa znajdujące się w użytkowaniu spółdzielni, osób fizycznych, a także innych niepaństwowych jednostek organizacyjnych, pozostają nadal w ich władaniu na dotychczasowych warunkach do chwili zawarcia z Agencją nowych umów, o których mowa w rozdziałach 6 i 8. W myśl ust. 2. jeżeli zmiana warunków dotychczasowego użytkowania nieruchomości nie nastąpi w terminie określonym w art. 13 ust. 1, wygasa dotychczasowe użytkowanie ustanowione na podstawie umowy lub decyzji administracyjnej. Natomiast ust. 3. stanowi, że stwierdzenie wygaśnięcia dotychczasowych decyzji oraz przekazanie mienia do Zasobu następuje w drodze decyzji właściwego ze względu na położenie nieruchomości starosty wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej.

Termin wygaśnięcia prawa użytkowania nieruchomości przez spółdzielnie, z którymi Agencja nie zawarła umów określonych w rozdziale 6 (sprzedaż) lub rozdziale 8 (najem dzierżawa), oraz przejęcia mienia do Zasobów Agencji został określony przez odesłanie do regulacji art. 13 ust. 1 ustawy. Przepis ten był wielokrotnie nowelizowany z uwagi na opieszałość w podejmowaniu decyzji przez organy administracji.

Stosownie do pierwotnej treści art. 13 ust. 1 przejęcie przez Agencję praw i obowiązków wynikających z wykonania prawa własności w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2, miało nastąpić niezwłocznie po utworzeniu Agencji, nie później jednak niż po upływie dwóch lat, a zatem do 31 grudnia 1993 r. W wyniku nowelizacji, która weszła w życie 19 stycznia 1994 r., termin ten został przedłużony do trzech lat, a zatem do 1 stycznia 1995 r. Następnie w wyniku nowelizacji, która weszła w życie 12 czerwca 1996 r., końcowy termin przejęcia mienia przez Agencję został wyznaczony na 31 grudnia 1997 r. Kolejna zmiana tego terminu nastąpiła z dniem 15 czerwca 1999 r. i został on wyznaczony na 31 grudnia 2000 r. Ostatecznie 23 lutego 2000 r. ustawodawca przyjął rozwiązanie, zgodnie z którym termin na przejęcie mienia przez Agencję został skrócony do 30 czerwca 2000 r., a nieruchomości rolne nieprzekazane do Zasobu ostatecznymi decyzjami, o których mowa w art. 16 ust. 3, lub nieprzekazane Agencji ostatecznymi decyzjami, o których

mowa w art. 17 ust. 1, w terminie określonym w ust. 1, stają się z mocy prawa własnością gmin, na których terenie są położone. Kolejne zmiany terminów służyły umożliwieniu Agencji przejścia mienia do zasobów.

Jak już wskazano termin określony w art. 13 ust. 1 dotyczył z jednej strony przejścia przez Agencję praw i obowiązków wynikających z wykonywania prawa własności w stosunku do mienia Skarbu Państwa (art. 1 i 2 ustawy) zaś z drugiej wygaśnięcia dotychczasowego użytkownika przez spółdzielnie produkcji rolnej (art. 16 ust. 2 ustawy).

Należy podkreślić, że wygaśnięcie określonego sposobu użytkowania następowało z mocy prawa terminie 1 stycznia 1994 r. jeżeli do tego czasu nie doszło do zawarcia z Agencją umów sprzedaży, najmu lub dzierżawy. Decyzja wydawana przez właściwy organ administracji miała w tym zakresie charakter deklaratoryjny.

W ocenie Sądu dla ustalenia, czy doszło do wygaśnięcia dotychczasowego użytkownika nie jest konieczne wydanie decyzji administracyjnej w trybie art. 16 ust. 3 ustawy. Skoro skutek ten następuje z mocy prawa możliwe jest ustalenie jego wystąpienia przesłankowo w postępowaniu spornym pomiędzy użytkownikiem (uprawnionym z pierwszeństwa) a Agencją.

Jak wynika z dokonanych w toku niniejszego postępowania ustaleń do 31 grudnia 1993 r. nie doszło do zawarcia pomiędzy RSP a Agencją umów dotyczących zmiany dotychczasowego użytkownika, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy. Termin określony w art. 13 ust. 1 został określony pierwotnie jako „nie później niż po upływie dwóch lat” od utworzenia Agencji. Agencję utworzono 1 stycznia 1992 r. Termin do zawarcia umów upływał 31 grudnia 1993 r. Dlatego zgodnie z dyspozycją art. 16 ust.2 w zw. z art. 13 ust.1. w brzmieniu obowiązującym 31 grudnia 1993 r. wygasło dotychczasowe użytkowanie przysługujące RSP na mocy decyzji z 1978 r.

Wydłużenie terminu określonego w art. 13 ust.1. ustawy do przejścia praw i obowiązków przez Agencję do trzech lat od utworzenia Agencji dokonane nowelą, która weszła w życie 19 stycznia 1994 r. nie ma znaczenia dla ustalenia wygaśnięcia prawa, tym bardziej, że również po tym terminie nie zawarto z RSP umów sprzedaży, najmu czy dzierżawy. Wygaśnięcie użytkownika nastąpiło z mocy prawa z dniem 31 grudnia 1993 r. Wydłużenie terminu z art. 13 ust.1 miało umożliwić wydanie decyzji przez organy administracji o przejęcie nieruchomości do Zasobu i zawieranie z uprawnionymi podmiotami umów o których mowa w rozdziale 6 i 8 ustawy. Zawarcie tych umów dawałoby tytuł prawny tym podmiotom, w tym spółdzielniom produkcji rolnej do korzystania z nieruchomości, i nie musiałby korzystać z ochrony przyznanej im w późniejszych nowelizacjach wprowadzających pierwszeństwo nabycia dla tych spółdzielni których „użytkowanie wygasło na podstawie art. 16 ust. 2 z dniem 31 grudnia 1993 r.” Wygaśnięcie użytkownika na podstawie art. 16 ust. 2 z dniem 31 grudnia 1993 r. jako przesłanka pierwszeństwa nabycia nieruchomości przez spółdzielnię produkcji rolnej zostało wprowadzone nowelizacją art. 29 z 1999 r. 2 Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizacyjnej 3 celem nowelizacji było „zagwarantowanie pierwszeństwa kupna bez przetargu nieruchomości Zasobu w kolejności: spółdzielni produkcyjnej wobec gruntów którymi władza, byłemu właścicielowi albo jego następcom, dzierżawcy.”. Chodziło zatem o takie sytuacje, w których spółdzielnie produkcji rolnej faktycznie władały nieruchomością, lecz nie przysługiwało im prawo dzierżawy nieruchomości. Istotne dla uzyskania pierwszeństwa jest nie tyle legitymowanie się decyzją o wygaśnięciu dotychczasowego użytkownika, lecz brak zawarcia innych umów z Agencją, które by mogły stać się podstawą władania nieruchomością.

Wcześniejsze regulacje również miały na celu zapewnienie spółdzielni produkcji rolnej możliwości nabycia nieruchomości, którą użytkowała. Początkowo art. 29 przewidywał prawo pierwokupu, a następnie nabycie „z uwzględnieniem prawa pierwszeństwa spółdzielni produkcyjnej do użytkowanych przez nią nieruchomości rolnych przed dniem 31 grudnia 1993 r.”

Zawsze zatem celem regulacji pozostawało zagwarantowanie spółdzielni produkcji rolnej możliwości nabycie nieruchomości, którą użytkowała po powstaniu Agencji. Wydanie decyzji w przedmiocie wygaśnięcia użytkownika nie jest istotne dla powstania pierwszeństwa. Decyzja taka, która najczęściej zawierała także orzeczenie o przekazaniu mienia do Zasobu, miała ułatwić Agencji podejmowanie dalszych czynności związanych z zarządzaniem zasobem.

4.2.7. Mając zatem na uwadze, że głównym celem analizowanego art. 29 ust. 1 pkt 2) jest umożliwienie rolniczym spółdzielniom produkcyjnym nabycie nieruchomości, z których korzystały na przestrzeni lat bez tytułu prawnego (w związku z wygaśnięciem dotychczasowego użytkowania) są uznać, że RSP spełnia przesłanki dla skorzystania z przywileju pierwszeństwa nabycia.

4.3. **Pierwszeństwo jako źródło roszczenia o przeniesienie własności nieruchomości.**

4.3.1. Trudności w zdefiniowaniu instytucji pierwszeństwa dostrzegane w literaturze przedmiotu⁴ (mniej w orzecznictwie) wynikają z tego, że zagadnienie to nie zostało wyodrębnione w jednym akcie prawnym, przez kompleksową regulację, lecz pojawia się w wielu aktach normatywnych⁵. Dotyczy różnych typów prawa (własność, dzierżawa, najem) oraz podmiotów obciążanych pierwszeństwem (jednostki samorządu terytorialnego, Agencja Nieruchomości Rolnych) i z tego tytułu uprawnionych (dawni właściciele, rolnicy, spółdzielnie produkcji rolnej). Brak również spójności poglądów co do tego, czy mamy do czynienia z jednym prawem pierwszeństwa, czy też kilkoma – na gruncie poszczególnych ustaw. Ta sytuacja znacząco utrudnia przeprowadzenie zabiegów interpretacyjnych, które doprowadzą do jednoznacznego, spójnego aksjologicznie rezultatu.

4.3.2. **Aksjologia**

4.3.2.1. Instytucja pierwszeństwa dotyczy obrotu nieruchomościami wyłącznie skarbowymi (należącymi do Skarbu Państwa) lub samorządowymi. Funkcja i charakter własności nieruchomości publicznych (skarbowych i samorządowych) przesądzają nie tylko o sposobie korzystania z nich, ale także o obrocie. Zasadą jest, że ich zbycie następuje w drodze przetargu, co zapewnia uzyskanie najbardziej korzystnych warunków dla zbywcy (podmiotu publicznego). Są jednak sytuacje, w których ustawodawca nad korzyści dla interesu publicznego przedkłada interes jednostki. Nie chodzi przy tym o każdy interes jednostki, ale tylko taki, który jest spójny z systemem wartości, któremu hołduje ustawodawca. Przykładem takiej właśnie sytuacji jest instytucja pierwszeństwa, która w pewnych okolicznościach przyznaje prymat interesowi jednostki kosztem interesu Skarbu Państwa (jednostki samorządu terytorialnego). Ma ona na celu zrównoważenie zasad gospodarności i obiektywizmu (wyrażających się w uzyskaniu jak najlepszych warunków zbycia) oraz zasad sprawiedliwości i słuszności (służących innym wartościom np. kompensacie szkody wynikającej z wywłaszczenia, ochrony określonej struktury własnościowej, zapewnieniu akceptowalnego społecznie sposobu wykorzystania nieruchomości przez nabywcę)⁶.

4.3.2.2. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu uchwały z 18 czerwca 1996 r. (W 19/95) podkreślił, że nietrafne jest traktowanie pierwszeństwa jako wyjątku od zasady przetargowego zbycia nieruchomości państwowej. Pierwszeństwo bowiem pozostaje tak samo zakotwiczone w wartościach konstytucyjnych (służących interesowi jednostki), jak zasada przetargu służąca ochronie interesu publicznego. Między obiema zasadami istnieje swego rodzaju równowaga i przy dokonywaniu wykładni przepisów dotyczących instytucji pierwszeństwa nie ma zastosowania zasada *exceptiones non sunt extendendae*. Jakkolwiek orzeczenie TK zostało wydane w związku z wykładnią art. 23 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, to zarysowana przez TK ogólna zasada może znaleźć zastosowanie także w odniesieniu do instytucji pierwszeństwa na gruncie innych ustaw.

4.3.2.3. Wykładni przepisów dotyczących instytucji pierwszeństwa nie można więc odrywać od leżącej u ich podstaw aksjologii. Istotne zatem jest ustalenie, jakie wartości podlegają ochronie przyznanej prawem pierwszeństwa. Pierwszeństwo uregulowane w poszczególnych powołanych wyżej ustawach służy ochronie różnych wartości. Z uwagi na przedmiot rozstrzygnięcia należy skoncentrować się na aksjologii regulacji art. 29 ust. 1 pkt 2. Ustawy.

4.3.2.4. Jak już wskazano przepis art. 29 podlegał wielokrotnym nowelizacjom. Pojęcie pierwszeństwa zastępujące dotychczas używane w ustawie pojęcie pierwokupu wprowadzono ustawą z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z dnia 31 maja 1999 r.). Uzasadnienie tej zmiany zawiera Druk Sejmowy Nr 160 Sejmu III kadencji. W jego treści czytamy:

„Kwestią od dawna podnoszoną przez środowiska rolnicze jest brak instrumentów prawnych, umożliwiających Agencji elastyczne działanie w razie pojawienia się lokalnie zwiększonego popytu na grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przed wszystkim ze strony rolników albo pracowników b.p.pgr, którzy zamierzają utworzyć albo powiększyć gospodarstwo rodzinne. Dotychczasowa zasada organizowania przetargów nieograniczonych ze wskazaniem pierwszeństwa tych osób tylko w razie złożenia równorzędnych ofert, nierzadko bywa przyczyną eliminowania w przetargach członków społeczności lokalnej przez „dużych inwestorów”. Prowadziło to do powstania niezadowolenia a nawet niepokojów społecznych, których uciążliwości nie zrównoważyła istotna korzyść finansowa z „dużej transakcji”, bo i tak należność była rozkładana na nisko oprocentowane raty. (...). W związku z tym proponuje się:

(...)

e) zagwarantowanie pierwszeństwa kupna bez przetargu nieruchomości Zasobu bez względu na to, czy mają one rolny, czy nierolny charakter, w kolejności: spółdzielni produkcyjnej wobec gruntów, którymi włada, byłemu właścicielowi albo jego następcom prawnym, dzierżawcy (nowy ust. 1 w art.29)”

4.3.2.5. Wykładnia autentyczna analizowanego przepisu wskazuje na to, że celem regulacji pierwszeństwa nabycia przez spółdzielnie produkcji rolnej jest zagwarantowanie możliwości nabycia nieruchomości „członkom społeczności lokalnej” i wyeliminowanie „dużych inwestorów”. Ta regulacja ma zaspokoić potrzeby lokalnych podmiotów i zapewnić zgodne z gospodarczym przeznaczeniem korzystanie z nieruchomości – w szczególności przez utrzymanie produkcji rolnej.

4.3.2.6. Zadaniem Agencji Nieruchomości Rolnych jest między innymi gospodarowanie Zasobem (w rozumieniu art. 12 Ustawy). Owo gospodarowanie Zasobem nie polega oczywiście na prowadzeniu produkcji rolnej przez samą Agencję. Jak wynika z art. 24 ustawy Agencja gospodaruje zasobem w drodze:

- 1) w pierwszej kolejności sprzedaży mienia w całości lub jego części na zasadach określonych w rozdziale 6,
- 2) oddalania na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym na zasadach określonych w rozdziale 8.
- 3) wniesienia mienia lub jego części do spółki, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 6, lub innej spółki prawa handlowego, w której Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji,
- 4) oddalania na czas oznaczony administratorowi całości lub części mienia w celu gospodarowania, na zasadach określonych w art. 25,
- 5) przekazania w zarząd,
- 6) zamiany nieruchomości.

4.3.2.7. Skoro zatem głównym zadaniem Agencji jest sprzedaż mienia w sposób określonych w Rozdziale 6 (do którego należy art. 29), to omawiana regulacja ma na celu zapewnienie nabycia nieruchomości na preferencyjnych warunkach określonym podmiotom – w tym także spółdzielniom produkcji rolnej. Zadaniem Agencji jest podjęcie działań to nabycie umożliwiających. Tak zdefiniowany cel winien towarzyszyć wykładni analizowanego art. 29 ust. 1 pkt 2) Ustawy.

4.3.3. Definicja i cechy pierwszeństwa.

4.3.3.1. Próbę zdefiniowania istoty pierwszeństwa podjął Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 23 lipca 1992 r. III CZP 62/92. W treści uzasadnienia uchwały (wydanej na gruncie wykładni art. 30 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości) wskazano:

„pierwszeństwo polega przede wszystkim na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz. Jego konstrukcja jurydyczna nie jest oparta na uprawnieniu, lecz na tkwiącym w pierwszeństwie zakazie zadysponowania rzeczą w sposób je naruszający. Realizacja pierwszeństwa jest zatem możliwa dopiero wówczas, gdy adresat zakazu stworzy swym zachowaniem sytuację, w której zakaz staje się aktualny. Te sytuacje stanowią jednocześnie granice, w jakich uprzywilejowanie pierwszeństwem, oznaczające intencjonalne pogorszenie sytuacji prawnej jednej ze stron, znajduje uzasadnienie w przyzwoleniu ustawodawcy”.

W innym fragmencie uzasadnienia uchwały Sąd Najwyższy wskazuje, że pierwszeństwo jest wyrazem przyznania preferencji w nabyciu nieruchomości określonym podmiotom. Nie tylko eliminuje inne podmioty ubiegające się o daną nieruchomość, ale także, przez wyłączenie trybu przetargu, daje możliwość uzyskania jej za atrakcyjną cenę.

Sąd Najwyższy w kolejnych orzeczeniach aprobował przytoczoną definicję.⁷ Również w doktrynie odwoływano się do tych sformułowań.⁸

4.3.3.2. Za ugruntowany zarówno w orzecznictwie Sądu Najwyższego, jak i u wiodących przedstawicieli doktryny należy uznać pogląd, że pierwszeństwa nie można utożsamiać z prawem pierwokupu. (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 24 lutego 1995 r. III CZP 161/94). Dość powiedzieć, że o ile instytucja pierwokupu konkuruje z zasadą swobody umów na gruncie hołdującego zasadzie równorzędności podmiotów prawa cywilnego, o tyle instytucja pierwszeństwa przeciwstawia się zasadzie przetargowego zbycia nieruchomości publicznych (która z kolei domaga się szczególnej dbałości o publiczne dobro).

4.3.3.3. Pierwszeństwo nie jest prawem podmiotowym, ani tym bardziej roszczeniem. ⁹ Szereg autorów podkreśla, że pierwszeństwo nie tylko nie jest prawem podmiotowym, czy roszczeniem, ale także pierwszeństwo rozumiane jako uprzywilejowanie nie może stać się źródłem roszczenia o przeniesienie prawa własności. Tak dzieje się nawet w sytuacji, gdy adresat normy (Agencja) swoim działaniem wytworzy sytuację, w której przywilej pierwszeństwa winien się zrealizować.¹⁰

4.3.3.4. Sąd rozpoznający niniejszą sprawę stawia tezę, że pierwszeństwo (w ujęciu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi) oznacza przywilej pewnych podmiotów (w tym spółdzielni produkcji rolnej) nabycia nieruchomości Zasobu z pominięciem trybu przetargowego (tj. odsunięciem na drugi plan interesu publicznego). Przywilej ów aktualizuje się wówczas, gdy właściciel nieruchomości (Skarb Państwa, w imieniu którego działa Agencja) podejmie decyzję o rozporządzeniu nią (sprzedaży). Po spełnieniu określonych warunków po stronie uprawnionego powstaje prawo nabycia nieruchomości, które przybiera postać roszczenia o przeniesienie własności. O ile zatem samo pierwszeństwo nie jest roszczeniem, to po stworzeniu określonych warunków (sytuacji prawnej) przez właściciela nieruchomości, staje się źródłem roszczenia.

4.3.4. **Pierwszeństwo jako źródło roszczenia.**

4.3.4.1. Sygnalizowane trudności interpretacyjne związane z wykładnią językową (brak legalnej definicji pierwszeństwa), czy systemową (uregulowanie pierwszeństwa w różnych ustawach, w odniesieniu różnych podmiotów) wielokrotne nowelizacje regulacji (np. przez zastąpienie pierwokupu pierwszeństwem) oraz rozbieżności w doktrynie, stwarzają konieczność odwołania się do dyrektyw wykładni funkcjonalnej. Jest ona rozumiana jako zespół reguł, które nakazują uwzględniać przy interpretacji przepisów prawa ich kontekst społeczny, polityczny, ekonomiczny, czy aksjologiczny. ¹¹ Wśród reguł wykładni funkcjonalnej kluczowe miejsce zajmuje wykładnia celowościowa (teleologiczna), której istota sprowadza się do odwołania do celu regulacji prawnej. Powołanie się na cele regulacji prawnej może odwoływać się nie tylko do celu samego przepisu (co często okazuje się niewystarczające), ale także do celu całej instytucji i dalej całego porządku prawnego. ¹² Cel regulacji możemy określać mając na względzie cel historyczny ustawodawcy, cele aktualnego ustawodawcy oraz obiektywne cele wynikające z regulacji.

4.3.4.2. Cel regulacji historycznego ustawodawcy został przedstawiony w pkt. 4.3.2. uzasadnienia. Weryfikacja tego, czy cel obiektywny pokrywa się z celem historycznym wymaga analizy unormowanego Ustawą procesu sprzedaży nieruchomości przez Agencję.

4.3.4.3. Zgodnie z art. 29 ust. 1 c Ustawy o przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości, do której nabycia przysługuje pierwszeństwo osobie wymienionej w ust.1., Agencja zawiadamia na piśmie tę osobę, podając cenę tej nieruchomości oraz termin złożenia wniosku o nabycie na warunkach podanych w zawiadomieniu, z tym, że termin nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Osoby, o których mowa w ust. 1, korzystają z pierwszeństwa nabycia nieruchomości, jeżeli złożą oświadczenie, że wyrażają zgodę na jej nabycie po cenie określonej w zawiadomieniu. W myśl art. 29 ust. 1 b nabycie nieruchomości, o których mowa w ust. 1 następuje po cenie określonej w zawiadomieniu. Natomiast zgodnie z art. 29 ust. 2 nieruchomości, które nie zostały sprzedane na zasadach określonych w przepisach ust. 1 (dotyczącego pierwszeństwa), albo do których przepisy te nie mają zastosowania, podlegają sprzedaży w trybie przetargu.

4.3.4.4. Warto podkreślić, że przepisy Ustawy nie zawierają regulacji takich, jakie są w ustawie o gospodarce nieruchomościami, a przewidujących, że postanowienia umowy sprzedaży mającej być zawartą pomiędzy zbywcą a uprawnionym z pierwszeństwa powinny być ustalone w drodze negocjacji (art. 28 ust. 2 u.g.n.)¹³. Nie ulega kwestii, że roszczenie o zawarcie umowy na tle u.g.n powstaje na skutek pomyślnie zakończonych rokowań dotyczących zbycia nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Jest tak również w przypadku przetargowego trybu zawarcia umowy

4.3.4.5. Na gruncie Ustawy zawiadomienie o zamiarze zbycia oraz oświadczenie o zgodzie na nabycie za cenę wskazaną w zawiadomieniu określają wszystkie przedmiotowo i podmiotowo istotne elementy umowy sprzedaży nieruchomości. Ustawodawca rezygnując z wymogu przeprowadzenia rokowań daje wyraz temu, że te dwa oświadczenia są dostateczne dla określenia treści umowy sprzedaży i dla zawarcia umowy nie jest konieczne podjęcie dodatkowych ustaleń (choć nie można wykluczyć, że w konkretnym przypadku one nastąpią). Uruchomienie przetargowej procedury zbycia nieruchomości następuje dopiero wówczas, gdy nie dojdzie do sprzedaży na rzecz podmiotów objętych pierwszeństwem. Celem ustawodawcy jest nie tylko zagwarantowanie nabycia nieruchomości na rzecz osób objętych pierwszeństwem, ale także maksymalne uproszczenie procedury realizacji prawa.

4.3.4.6. Celem regulacji (w ujęciu historycznym i obiektywnym) jest więc zagwarantowanie podmiotom uprawnionym z pierwszeństwa nabycia nieruchomości przy maksymalnie uproszczonej procedurze oraz realizacja postulatu (wyrażonego w uzasadnieniu projektu) eliminacji „dużych inwestorów” i pozostawieniu nieruchomości rolnych w rękach „podmiotów lokalnych”. Przy czym celem samej Agencji nie jest władanie nieruchomościami rolnymi, lecz zbywanie ich na rzecz innych podmiotów zgodnie z polityką rolną państwa.

4.3.4.7. Zdefiniowanie celu regulacji pozwala na zastosowanie przy wykładni analizowanego przepisu takich wnioskowań, które ów cel uwzględnią i pozwolą odpowiedzieć na pytanie, jakie środki przewiduje ustawodawca dla założonych przez siebie celów. Służy temu wnioskowanie „z celu na środki” obejmujące reguły instrumentalnego nakazu oraz instrumentalnego zakazu.

4.3.4.8. Pierwszeństwo – zgodnie z wnioskowaniem reguły instrumentalnego nakazu oznacza skierowany do adresata, czyli Agencji, nakaz jego respektowania, tj. podejmowania wszelkich działań, które umożliwią uprawnionemu skorzystanie z prawa nabycia (o ile Agencja podejmie decyzje o sprzedaży) oraz (zgodnie z regułą instrumentalnego zakazu) zakaz podejmowania działań, które realizację tego prawa uniemożliwią (tj. np. dokonanie sprzedaży na rzecz innego podmiotu).¹⁴ Skoro nakaz respektowania prawa pierwszeństwa odnosi się do postępowania Agencji wobec oznaczonego podmiotu objętego przywilejem pierwszeństwa, to tej powinności (obowiązkowi) musi odpowiadać konkretne uprawnienie tego właśnie podmiotu. Nie mamy to więc do czynienia, jak proponują niektórzy autorzy¹⁵, z podstawową modalnością prawną, kiedy to obowiązkowi jednego podmiotu nie odpowiada uprawnienie (w szczególności roszczenie) innego - jak w przypadku stosunków publiczno-prawnych. Realizacja pierwszeństwa przewidzianego na gruncie Ustawy jest przykładem pochodnej modalności prawnej, kiedy obowiązek określonego

zachowania adresata normy jest powiązany z prawem innego adresata tej samej normy. Nie można tak, jak to zrobił Sąd Najwyższy w przywoływanej uchwale z 23 lipca 1992 r., „zatrzymać się” na „zakazie dysponowania rzeczą w sposób naruszający pierwszeństwo”. Zastosowanie się jedynie do zakazu, bez realizacji nakazu umożliwienia nabycia osobie uprawnionej, nie pozwoli na osiągnięcie celu regulacji. A przypomnijmy, jest nim eliminacja „dużych inwestorów”, przekazanie nieruchomości rolnej podmiotowi lokalnemu, gwarantującemu sposób wykorzystania nieruchomości zgodnie z polityką rolną państwa. Poprzestanie na zakazie dysponowania nieruchomością na rzecz innych podmiotów prowadzić może do sytuacji takiej, że przez szereg lat w ogóle nie dojdzie do zbycia nieruchomości. A nie taki przecież jest cel Agencji, której zadaniem jest rozporządzanie nieruchomościami Zasobu. Tak więc dopiero te dwa aspekty normy: nakaz respektowania pierwszeństwa wyrażający się w umożliwieniu nabycia nieruchomości przez uprawnionego poprzez przyznanie mu roszczenia o przeniesienie własności w razie wyrażenia takiej woli w oświadczeniu o zamiarze nabycia oraz zakaz dysponowania nieruchomością na rzecz innych podmiotów, pozwala na realizację omówionych wyżej celów regulacji. Eliminacja środka, jakim jest roszczenie uprawnionego z pierwszeństwa o zawarcie umowy, niweczy osiągnięcie celu regulacji.

4.3.4.9. Dodatkowych argumentów przemawiających za tezą o tym, że z prawa pierwszeństwa na gruncie Ustawy wynika, po spełnieniu pewnych warunków, roszczenie o przeniesienie własności (roszczenie o zawarcie umowy przenoszącej własność), dostarczają rozważania dotyczące skutków naruszenia pierwszeństwa. Sąd, z uwagi na przedmiot sporu, pomija analizę skutków naruszenia pierwszeństwa omówiona w literaturze przedmiotu¹⁶. Warto jedynie odnotować, że w ustawie o gospodarce nieruchomościami jest regulacja art. 36 przewidująca odpowiedzialność zbywcy na zasadach ogólnych. Z przepisu tego w orzecznictwie¹⁷ i doktrynie wyprowadzane są wnioski co do odpowiedzialności odszkodowawczej (z wyłączeniem sankcji nieważności umowy). Takiej regulacji nie zawiera Ustawa. Podkreślić należy, co wynika z uzasadnienia uchwały TK z 18 czerwca 1996 r. (W 19/95), że racją pierwszeństwa w u.g.n. jest zasadniczo rekompensata na rzecz byłych właścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców. Racją pierwszeństwa w Ustawie jest określona polityka rolna państwa. Poprzestanie na odpowiedzialności odszkodowawczej zbywcy (pomijając już problem z ustaleniem, co miałyby być szkoda uprawnionego z tytułu pierwszeństwa) nie służyłoby realizacji celu ustawy. Cel ustawy realizuje jedynie przyznanie uprawnionemu roszczenia o przeniesienie własności. Innymi słowy: odrzucenie koncepcji przyznania uprawnionemu z pierwszeństwa roszczenia o przeniesienie własności nieruchomości (zawarcie umowy), czyni regulację dotyczącą pierwszeństwa pozbawioną racji.

4.3.4.10. Zdaniem Sądu, w świetle wskazanych argumentów natury teleologicznej dwie czynności prawne tj. wystosowanie zawiadomienia (względnie sporządzenie wykazu zgodnie z art. 28 Ustawy) i złożenie oświadczenia przez uprzywilejowanego pierwszeństwem prowadzą do powstania stosunku obligacyjnego, którego treścią jest obowiązek zawarcia umowy przeniesienia własności nieruchomości po stronie Agencji i roszczenie o zawarcie takiej umowy (przeniesienie własności) po stronie uprawnionego. Realizacja roszczenia następuje przez zawarcie (w odpowiedniej formie) umowy sprzedaży nieruchomości. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi nie przewiduje trybu rokowań dla podmiotów korzystających z pierwszeństwa. Tu dostatecznym źródłem dla powstania roszczenia o zawarcie umowy jest złożenie oświadczenia o zamiarze nabycia za cenę określoną w zawiadomieniu.

4.3.4.11. Sąd ma świadomość, że prezentowany powyżej pogląd pozostaje sprzeczny z tezą wiodącej uchwały Sądu Najwyższego w składzie 3 sędziów z 7 października 2008 r. (III CZP 95/08).¹⁸ Niezbędne zatem pozostaje odniesienie się do argumentów Sądu Najwyższego przytoczonych w uzasadnieniu orzeczenia.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu podkreśla, że obrót nieruchomościami w prawie polskim jest obwarowany wieloma formalnymi wymaganiami. Wystosowanie przez Agencję zawiadomienia o przeznaczeniu nieruchomości na sprzedaż nie stanowi oświadczenia woli zawarcia umowy sprzedaży, lecz jedynie warunek prawny niezbędny do „wywołania określonego skutku prawnego”. Sąd Najwyższy nie wskazuje, o jaki skutek prawny chodzi. Być może ma być to stworzenie możliwości do złożenia przez uprawnionego oświadczenia o zamiarze nabycia. Taki skutek prawny pozostaje jednak wątpliwy w świetle poglądu Sądu Najwyższego, skoro nawet złożenie przez uprawnionego oświadczenia o zamiarze nabycia nieruchomości po określonej cenie nie tworzy (zdaniem SN) węzła obligacyjnego.

Oświadczenie o skorzystaniu z pierwszeństwa, zdaniem SN, stanowi jedynie „oświadczenie wyrażające chęć nabycia nieruchomości”.

Przyjęcie takiego zapatrywania sprawia, że ustawodawca przewiduje możliwość złożenia przez dwa podmioty kompatybilnych oświadczeń woli nastawionych na osiągnięcie rezultatu, którym jest przeniesienie prawa własności nieruchomości, które jednak nie wywołują jakichkolwiek skutków zmierzających do osiągnięcia tegoż rezultatu. To w sposób oczywisty kłóci się z zasadą racjonalnego ustawodawcy.

Dalej SN twierdzi, że zobowiązanie na podstawie jednostronnej czynności prawnej innego podmiotu do przeniesienia własności nieruchomości powinno wprost wynikać z przepisu, a takiego brak. Nie wskazuje jednak jakichkolwiek przykładów na poparcie swej tezy. Można jednak odwołać się np. do złożenia oświadczenia o odwołaniu darowizny nieruchomości (jednostronna czynność prawna), które powoduje po stronie obdarowanego obowiązek przeniesienia własności. Poza tym oświadczenie uprawnionego z pierwszeństwa jest „odpowiedzią” na oświadczenie Agencji o zamiarze zbycia nieruchomości. Nie jest to zatem element czynności prawnej jednostronnej. Należy raczej w owej wymianie oświadczeń (zawierających przeciw essentialia negotii umowy sprzedaży) dopatrywać się czynności dwustronnej.

Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że instytucja pierwszeństwa stanowi ograniczenie w rozporządzaniu prawem własności, zaś ograniczenia prawa własności nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej. Ten pogląd nie daje się obronić w świetle tez prezentowanych w przywoływanym wyżej uzasadnieniu uchwały TK z 18 czerwca 1996 r. , które wskazują, że instytucja pierwszeństwa nie stoi w opozycji do prawa własności. Należy podkreślić, że ograniczenie w rozporządzaniu nieruchomością poprzez przywilej pierwszeństwa dotyczy jedynie nieruchomości publicznych (Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego). Nie chodzi zatem o ochronę prawa własności lecz o ochronę interesu publicznego związanego z obrotem tymi nieruchomościami. Trybunał podkreśla, że uprzywilejowanie niektórych podmiotów w nabyciu nieruchomości posiada także „zakotwiczenie” w wartościach konstytucyjnych. Wykładni tych przepisów nie może towarzyszyć paremia „excepciones non sunt excendetae”.

Ostatni argument SN dotyczy formy czynności prawnych mających za przedmiot przeniesienie własności nieruchomości. Tu można odwołać się do przykładu z ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, gdzie złożenie przez uprawnionego wniosku o nabycie lokalu, stwarza po stronie spółdzielni obowiązek zawarcia umowy przeniesienia własności (oczywiście po spełnieniu warunków przewidzianych ustawą).

Podkreślić należy, że uzasadnienie uznanej za wiodącą uchwały SN jest dość lakoniczne i w żaden sposób nie odwołuje się do celu analizowanej regulacji.

4.4. Realizacja roszczenia w świetle z ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 585) (dalej ustawa o wstrzymaniu sprzedaży)

4.4.1. Z dniem 30 kwietnia 2016 r. weszła w życie ustawa o wstrzymaniu sprzedaży. Zgodnie z art. 1 te same ustawy w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Ustawą dokonano również zmian w szeregu przepisach dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi. Art. 29 ust. 1 pkt 2) Ustawy nie został jednak zmieniony.

Jak wynika z powszechnie znanych treści debaty związanej z wprowadzonymi ograniczeniami, a także uzasadnienia projektu ustawy¹⁹ ustawa ma na celu zapobieżenie skutkom upływu okresu ochronnego na zakup ziemi polskiej przez cudzoziemców wynikającego z ust. 4.2. załącznika XII do Aktu przystąpienia RP do Unii Europejskiej. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu: „Projektowana ustawa zmierza do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze. Obowiązujące w tej materii przepisy prawne w żaden sposób

nie przeciwdziałają spekulacyjnemu wykupywaniu nieruchomości rolnych i nie gwarantują wykorzystania ich na cele rolnicze”.

Oznacza to, że celem ustawy jest realizacja takiej polityki rolnej państwa, która zakłada pozostawienie nieruchomości rolnych w rękach podmiotów krajowych i zapewnienie dalszego wykorzystywania na cele produkcji rolnej.

Wyłożony przez Sąd w niniejszym postępowaniu cel regulacji instytucji pierwszeństwa w odniesieniu do spółdzielni produkcji rolnej pozostaje w sposób oczywisty zbieżny z celem regulacji ustawy o wstrzymaniu sprzedaży. Zbycie nieruchomości na rzecz RSP – właśnie taki cel realizuje.

Istotna dla oceny skutków regulacji ustawy o wstrzymaniu sprzedaży dla możliwości realizacji roszczenia wynikającego z pierwszeństwa jest treść art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży. Z tego przepisu o charakterze przejściowym wynika, że do postępowań dotyczących nabycia nieruchomości rolnych oraz wpisu do księgi wieczystej wszczętych na podstawie określonych ustaw (w tym ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) stosuje się przepisy dotychczasowe. Ta regulacja pozostaje zgodna z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji zasadą niedziałania prawa wstecz.

Skoro zatem roszczenie o przeniesienie własności (zawarcie umowy) powstało na skutek oświadczeń złożonych na przełomie 2014 i 2015 r. to późniejsza regulacja nie może tego uprawnienia niweczyć. Taka wykładnia znajduje swe oparcie także w konstytucyjnych zasadach wynikających z art. 2 tj. zasady zaufania obywatela do państwa oraz zasady praw nabytych.

Tak więc zdaniem Sądu przepisy ustawy o wstrzymaniu sprzedaży pozostają bez wpływu na realizację roszczenia powoda.

4.5. Sprawiedliwość

Poza argumentami natury jurystycznej Sąd zwraca uwagę także na nie dające się pominąć motywy natury słusznościowej.

RSP władała sporną nieruchomością przez ponad trzydzieści lat prowadząc produkcję rolniczą. Przez te lata podejmowała czynności zmierzające do uregulowania jej praw do korzystania z nieruchomości. Od niemal 20 lat zabiega o nabycie gruntów na własność, korzystając do tej pory z przychylności Agencji. Agencja cały czas zapewniała o woli zbycia nieruchomości na rzecz RSP. Dopiero w 2014 r. zakwestionowano prawo RSP do nabycia nieruchomości, którego przyczyną miały być zdarzenia prawne z początku lat 90-tych. Dla Sądu odmówienie w tej sytuacji RSP prawa nabycia nieruchomości byłoby najzwyczajniej niesprawiedliwe.

Agencja nie zdradza, jaki cel zamierza osiągnąć pomijając pierwszeństwo RSP. Uzyskanie korzystnej ceny, jak wynika z regulacji ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, nie jest celem nadrzędnym w polityce państwa dotyczącej nieruchomości rolnych. Sąd nie znalazł po stronie Agencji (reprezentującej interes publiczny) interesu godnego ochrony, mogącego równoważyć interes RSP, który w istocie jest realizacją zamierzeń ustawodawcy.

4.6. Rozstrzygnięcie

4.6.1. Sąd uznał zatem, że powodowej RSP przysługuje roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości za cenę wskazaną w wykazie. Bez znaczenia pozostaje przy tym to, że Agencja wbrew dyspozycji ustawy ogłosiła wykaz nieruchomości (art. 28 Ustawy), nie czyniąc zadość obowiązkowi zawiadomienia na piśmie osoby uprawnionej. Ten zabieg jest naturalną konsekwencją stanowiska Agencji o braku pierwszeństwa po stronie RSP. Nie może jednak stać się przeszkodą do realizacji praw wynikających z pierwszeństwa, które zostało przyznane ustawą.

4.6.2. Realizacja roszczenia o przeniesienie własności (zawarcie umowy) następuje w drodze powództwa o ukształtowanie prawa określonego w art. 64 k.c., zgodnie z którym prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli, zastępuje to oświadczenie. Z uwagi na to, że

powołany przepis i jego wykładnia nie stanowiły osi sporu Sąd rozważania w tym zakresie pomija. Zgodnie z jego dyspozycją Sąd w sentencji wyroku stwierdził, że istnieje po stronie pozwanej obowiązek złożenia oświadczenia woli w przedmiocie sprzedaży nieruchomości na rzecz RSP.

5. ***Koszty procesu***

O kosztach procesu Sąd orzekł zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu określoną w art. 98 k.p.c. Na zasądzoną kwotę składa się opłata sądowa 6385 zł. opłata sądowa w postępowaniu zabezpieczającym w kwocie 100 zł. oraz koszty zastępstwa procesowego w wysokości 3711 zł.

1 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 września 2011 r. III CZP 42/11 – dotyczyła stwierdzenia przejścia prawa własności na rzecz gminy w trybie art. 13 ust. 2 ustawy.

2 ***Ustawa z dnia 6 maja 1999 r o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*** (Dz.U. Nr 49, poz. 484)

3 Sejm RP III kadencji Nr druku: 160

4 K. Świdorski, Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, Rejent 2000. Nr 11, s. 84, E. Kremer, Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości, Studia Iuridica Agraria 2007. T.6, s.125

5 Art. 34 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarowaniu nieruchomościami, art. 29 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, art. 4 ust.1 pkt 2. Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich; art. 40a ustawy z dnia 8 września 1991 r. o lasach; pojęciem pierwszeństwa posługuje się również ustawa o księgach wieczystych i hipotece oraz kodeks cywilny odnosząc to pojęcie do kolejności zaspokojenia wierzycieli.

6 K. Świdorski, Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, Rejent 2000, Nr 11, s. 90

7 wyrok z 20 stycznia 1997 r. III CKN 368/97, wyrok z 9 lipca 1999 III CKN 98/99, wyrok z 26 lipca 2001, II CKN 1181/00, uchwała z 21 grudnia 2006 r. III CZP 121/06.

8 R. Pessel, Nieruchomości Skarbu Państwa, Lexis-Nexis, 2010, dostęp SIP LEX; S. Rudnicki, Prawo odkupu, pierwokupu i pierwszeństwa, (w): Prawo obrotu nieruchomościami, pod red. S. Rudnickiego, Warszawa 2001 s. 639)

9 Odmiennie: M. Czapska-Górniewicz w: Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – zagadnienia wybrane, Rejent 1994, nr 7-8, s. 84.

10 K. Świdorski, Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, Rejent 2000, nr 11 s.111, B. Burian, Pierwszeństwo nabycia nieruchomości, Kraków 2004, s. 207.

11 L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006, s. 135.

12 J. Wróblewski, Sądowe stosowanie prawa, PNW, Warszawa 1988, s. 143.

13 Zasadniczo w oparciu o ten argument (zawarcie umowy w drodze negocjacji) odrzucano na gruncie u.g.n. koncepcję roszczenia o przeniesienie własności jako skutek skorzystania z pierwszeństwa.

14 R. Michalowski, Charakter prawny oraz konsekwencje naruszenia pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, http://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1813/1/StudIurAgra_7_2009_Michalowski.pdf

15 K. Świdorski, Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, Rejent 200, Nr 11 , s. 111

16 W. Nalaskowski, Sankcja za naruszenie przepisów regulujących pierwszeństwo w ustawie o gospodarce nieruchomościami, Przegląd Sądowy 2002, nr 5; E. Gniewek, O skutkach naruszenia zasad pierwszeństwa nabycia nieruchomości skarbowych i samorządowych, Przegląd Sądowy 2002, Nr 10; R. Trzaskowski, Skutki naruszenia pierwszeństwa w braku wyraźnej regulacji ustawowej, Palestra 2007, Nr 7-8

17 Por. uchwałą Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2006 r. III CZP 121/06.

18 Uchwała ta została zaaprobowana przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z 18 lutego 2014 r. (V ACa 900/13), glosa krytyczna E. Kremer dostęp: https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/1389/1/I_221-254%20III%20Przegl%C4%85d%20orzecznictwa.pdf

19 Druk Nr 293, Sejm RP VIII Kadencji