

Warszawa, 28 maja 2012 r.

Prof. zw. dr hab. n. praw. Paweł Czechowski

Opinia prawna na temat:

„Informacji o możliwości stosowania decyzji Rady 2010/10/WE z dnia 20 listopada 2009 r. w sprawie przyznania przez władze Rzeczypospolitej Polskiej pomocy publicznej na zakup nieruchomości rolnych w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2013 r.”

1. Prezentowana opinia dotyczy możliwości stosowania w krajowym porządku prawnym decyzji Rady (2010/10/WE) z 20 listopada 2009 r. w sprawie przyznania przez władze Rzeczypospolitej Polskiej pomocy państwa na zakup nieruchomości rolnych od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. (Dz. U. UE 2010.4.89). Powyższa decyzja wydana została na podstawie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), w szczególności art. 88 ust. 2 akapitu trzeciego uwzględniający wniosek wystosowany przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej w dn. 28 września 2009r.

Zgodnie z art. 1 decyzji Rady cyt. *„uznaje się, że nadzwyczajna pomoc władz polskich przeznaczona na kredyty na zakup nieruchomości rolnych, która wyniesie 400 mln PLN i zostanie przyznana w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., jest zgodna ze wspólnym rynkiem”*.

Zgodnie z prawem i doktryną prawa europejskiego decyzja jako źródło prawa europejskiego ma charakter indywidualny i konkretny. Dotyczy indywidualnego adresata – w tym przypadku państwa oraz nabywców nieruchomości i ma

zastosowanie do konkretnego przypadku [sprawy], to jest wybranego problemu pomocy publicznej.

W omawianym przypadku wiąże ona konkretne państwo tj. władze Rzeczypospolitej Polskiej (art. 249 akapit 4 TWE).

Zgodnie z orzecznictwem ETS¹ decyzja może być stosowana bezpośrednio (bez procesu harmonizacji z prawem krajowym) i wywołuje skutki bezpośrednie a adresat nie ma swobody co do sposobu jej wykonania i podlega jej uregulowaniom.

Istotne wskazanie dla wykonania cytowanego art. 1 decyzji Rady zawiera preambuła, która stanowi integralną część decyzji. Zawiera ona uzasadnienie dotyczące podjęcia decyzji. Zawarte w preambule uzasadnienie ma na celu ułatwienie adresatowi oraz podmiotom których dotyczy, zapoznanie się z treścią oraz celami regulacji, a także zawiera wyjaśnienia i motywy prawne². Dla stosowania decyzji Rady 2010/10/WE ważne znaczenie posiadają przesłanki społeczno-gospodarcze motywów jej wydania określone w pkt. 1-8. Istotne są także przesłanki określające ukierunkowanie pomocy publicznej o charakterze nadzwyczajnym (pomoc w nabyciu nieruchomości rolnych). Pomoc taka wymaga zachowania zgodności ze wspólnym rynkiem³, na co wskazuje końcowe zdanie art. 1 decyzji Rady oraz pkt. 12 preambuły. Dla stosowania przepisów decyzji Rady 2010/10/WE w krajowym porządku prawnym istotne są postanowienia zawarte w pkt. 9, w których podany jest termin udzielania pomocy publicznej w okresie do 1 stycznia 2010 r. do 31 stycznia 2013 r., oraz wysokość pomocy, która wynosi 400 mln PLN. Pomoc ta ma umożliwić sprzedaż 600 tys. ha gruntów rolnych dla utworzenia lub powiększenia gospodarstw rodzinnych, tj. do pow. 300 ha. Decyzja Rady zakłada, że pozwoli

¹ Wyrok ETS 9/70 Franz Grad, Lex Polonica nr 366609. Por. Także C. Mik, Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki. T. 1. Warszawa 2000, s. 503-505.

² M.A. Dausés. Prawo gospodarcze Unii Europejskiej. Warszawa 1999, s. 153.

³ Por. przykładowo orzeczenie ETS w sprawie 290/83 Commission v. French Republic (Zb. Orzeczeń 1985, s. 0439-0451). Por. także P. Czechowski, W. Zientara. Konkurencja a regulacja w rolnictwie. Warszawa 1995, s. 51 i nast.

to na utworzenie 24 tys. gospodarstw rolnych o powierzchni nie mniejszej niż średnia w danym województwie. Określono również, że średnia kwota pomocy na jedno gospodarstwo powinna wynosić 4.500 EUR.

W odniesieniu do nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa (Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa) sformułowano zalecenie, że należy stosować procedurę przetargową. Istotne regulacje zawarto w pkt. 12 decyzji, które określają formę pomocy w drodze dopłat do odsetek od kredytów. Cyt.: *„tj. pokrywana będzie różnicą między roczną stopą procentową stosowaną przez banki, która wynosi 150% stopy redyskonta weksli Narodowego Banku Polskiego a faktycznymi odsetkami, które płaci kredytobiorca i które wynoszą co najmniej 2%”*.

Postanowienia decyzji Rady 2010/10/WE, należy rozpatrywać w aspekcie jej stosowania w połączeniu z postanowieniami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności (Dz. U. z 2012 por. 208). Powoływane powyżej akty prawa unijnego i krajowego należy stosować komplementarnie, uwzględniając poziom przyznanej wysokości pomocy publicznej w określonym okresie czasu. Nadto uwzględniać należy kryterium celu ukierunkowanego nabycia nieruchomości oraz podmioty uprawnione do nabycia gruntów rolnych, tj. podmioty zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne. Spełnienie powyższych kryteriów pozwala na udzielenie określonym podmiotom pomocy publicznej w postaci dopłat do odsetek od kredytów o których jest mowa w pkt. 10 decyzji Rady – tj. *„które płaci kredytobiorca i które wynoszą co najmniej 2%”*.

2. Decyzja Rady w pkt. 9 preambuły zezwala na udzielenie pomocy publicznej przez państwo, w przypadku utworzenia lub powiększenia

gospodarstw rolnych spełniających kryteria gospodarstwa rodzinnego. Przy nabywaniu nieruchomości będących własnością Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa „*należy zastosować procedurę przetargową*”.

Sformułowanie powyższe nie budzi wątpliwości w przypadku nabywców nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa kupujących nieruchomości w ramach procedury przetargowej.

Jednakże w przypadku nabywania nieruchomości przez dotychczasowych ich dzierżawców, którym w ramach ustawowego prawa pierwszeństwa przysługuje nabycie w trybie bezprzetargowym, problem wymaga wyjaśnienia. (Art. 29 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa - Dz. U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1700 z późn. zm. lub w trybie art. 4 ustawy z dn. 16 września 2011 r. o zm. ustawy o g.n.r.s.p. (Dz. U. Nr 233 poz. 1382).

Prawo pierwszeństwa przysługujące dzierżawcy nieruchomości z Zasobu WRSP po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie oznacza, że dzierżawca w przypadku braku innych uprawnionych kandydatów enumeratywnie określonych w ustawie do nabycia tej nieruchomości (zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt. 1 i 2 u.g.n.r.s.p.), nabywa nieruchomości gruntowe i budynki z pominięciem innych kandydatów bez udziału w przetargu publicznym. W przypadku niedopuszczenia przez ANR do skorzystania z tego prawa przez osoby uprawnione, występuje możliwość uruchomienia sankcji odszkodowawczej. Wskazał na to Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 grudnia 2006 r.⁴. Zgodnie z literaturą przedmiotu⁵ wystąpić to może w przypadku braku powiadomienia osoby uprawnionej lub nie podania ceny nieruchomości, czy też określenia terminu złożenia wniosku o nabycie nieruchomości. Ma to również zastosowanie w przypadku złożenia przez ANR osobie uprawnionej propozycji

⁴ III CZP 121/06, OSWC 2007/1-149/

⁵ Por. R. Michałowski, Charakter prawny naruszenia pierwszeństwa nabycia nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa „*Studia Iuridica Agraria*” T.VII. Białystok 2009 r., s. 265-284

zawarcia umowy za cenę znacznie przekraczającą wartość nieruchomości, na co wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 15 stycznia 2003 r.⁶

Procedury zbywania nieruchomości, które objęte są prawem pierwszeństwa z uwzględnieniem enumeratywnie określonej kolejności (dzierzawca gruntów Zasobu WRSP usytuowany jest na trzecim miejscu), regulują postanowienia rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz. U. Nr 29, poz. 151).

Natomiast rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności, stanowi, co następuje:

Nabywcy nieruchomości z Zasobu WRSP mogą ubiegać się na warunkach określonych w art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. u.g.n.r.s.p. o rozłożenie spłaty na roczne lub półroczne raty w przypadku nabycia nieruchomości w celu utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rodzinnego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64 poz. 592 z późn. zm.).

Nabywca nieruchomości o której mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia z 16 lutego 2012 r. zobowiązany jest do utrzymania nabywanej nieruchomości zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki w celu wykonywania na niej działalności rolniczej.

Zgodnie z § 2 ust. 2 powoływanego rozporządzenia w przypadku rozłożenia spłaty na raty z zastosowaniem obniżonego oprocentowania – nie może

⁶ Por. IV CKN 1637/00, Lex 83823. Sąd Najwyższy uznał, że wyznaczenie ceny na poziomie dowolnie wyższym od wartości nieruchomości czyniłoby pierwszeństwa iluzorycznym.

przekroczyć ono progu pomocy publicznej określonej w przepisach prawa Unii Europejskiej, a więc na zasadach określonych w powoływanej decyzji Rady (2010/10WE). Zgodnie z § 2 ust. 3 powoływanego rozporządzenia nabywca nieruchomości nie może także posiadać zobowiązań finansowych wobec Agencji Nieruchomości Rolnych.

Przepisy powoływanego rozporządzenia w § 3 precyzując wykaz dokumentacji niezbędnej dla uzyskania rozłożenia na raty zapłaty za nabyte przedmiotowe nieruchomości wskazują, że dotyczą one osób fizycznych (§ 3 ust. 1) oraz osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej (§ 3 ust. 2).

Oznacza to, że w przypadku dzierżawcy z Zasobu WRSP, który nabędzie tę nieruchomość w celu utworzenia lub powiększenia gospodarstwa rodzinnego, będą miały zastosowanie przepisy powyższego rozporządzenia w powiązaniu z powoływaną decyzją Rady.

W oparciu o obowiązujące zasady wykładni prawa wskazać należy co następuje:

Dzierżawca gruntów z Zasobu WRSP zgodnie z prawem wyłaniany jest w drodze przeprowadzonego przetargu, który przybiera formę przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego (art. 39 u.g.n.r.s.p.). Przetarg poprzedza zawarcie umowy dzierżawy.

Do przetargów na dzierżawę nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP znajdują, w istotnym zakresie, zastosowanie reguły obowiązujące przy przetargach poprzedzających zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP (por. art. 29 ust. 3-3c u.g.n.r.s.p. w zw. z odesłaniem do art. 39 ust. 1 u.g.n.s.p.)⁷.

Dzierżawca wyłaniany jest zatem również w ramach przetargu na podstawie zbliżonych reguł jakie obowiązują przy sprzedaży nieruchomości z Zasobu WRSP. Dzierżawcy nieruchomości z Zasobu WRSP przysługuje ustawowe

⁷ A. Lichorowicz, Szczególna regulacja dzierżawy gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa [w:] Prawo rolne pod redakcją naukową P. Czechowskiego. Warszawa 2011, s. 253 i nast.

prawo pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionej nieruchomości w przypadku gdy ANR przeznacza te nieruchomości do sprzedaży (art. 29 ust. 1 u.g.n.r.s.p.).

Przesłanka nabycia pierwszeństwa przez dzierżawcę związana jest z trwaniem dzierżawy faktycznie przez okres co najmniej 3 lat.

Prawo pierwszeństwa związane jest z możliwością nabycia wydzierżawionej nieruchomości w drodze bezprzetargowej.

Analiza prawna dokonana w oparciu o sformułowaną i ugruntowaną przez doktrynę prawa⁸ konstrukcję „ciągu działań prawnych” wskazuje, że ustawowe prawo pierwszeństwa zezwala na przekształcenie stosunku prawnego umowy dzierżawy (po jej wygaśnięciu) w umowę sprzedaży, w przypadku zgodnej woli stron – dzierżawcy i ANR. Następuje to w formie bezprzetargowej. Ustawodawca przyjął bowiem słuszne założenie, że nabywca nieruchomości z Zasobu WRSP poddał się już wcześniej regułom postępowania przetargowego. Zawarcie przez dzierżawcę umowy kupna przedmiotowej nieruchomości dokonane zostaje w ramach określonego, ściśle sprecyzowanego postępowania (procedury). Proces ten spełnia kryteria „ciągu działań prawnych”.

Analiza obowiązującego porządku prawnego wskazuje, że określony przez ustawodawcę cel przekształcenia stosunku dzierżawy i dokonanie sprzedaży może być zrealizowane w oparciu o prawo pierwszeństwa. W analizowanym przypadku system prawa nastawiony jest na regulowanie określonego „ciągu działań prawnych”. Uzależniony jest on w tym przypadku od woli stron.

Kształtowanie sytuacji prawnej dzierżawcy następuje stopniowo (stadialnie) aż do osiągnięcia założonego skutku materialnoprawnego tj. wygaśnięcia umowy dzierżawy oraz nabycia (w trybie bezprzetargowym) w drodze umowy sprzedaży wcześniej wydzierżawionej nieruchomości rolnej. W analizowanym przypadku występuje wzmiankowany „ciąg działań prawnych”, w których jedno działanie (zawarcie umowy dzierżawy), w przypadku zgodnej woli stron jest

⁸ A. Chelmoński. Ciąg działań prawnych w gospodarce państwowej jako przedmiot działań. Propozycja metodologiczna. „Acta Universitatis Wratislaviensis No 163. Prawo XXXVIII”, Wrocław 1972, s. 17-22. B. Zdziennicki. Zagadnienia prawne kontraktacji. Wyd. UW. Warszawa 1978, s. 144-148.

warunkiem oraz konsekwencją zawarcia umowy sprzedaży dotyczącej określonego przedmiotu – nieruchomości w ramach powstałego stosunku prawnego.

Zmiana treści, czy też przekształcenie stosunku prawnego w określonym przedziale czasowym przy wystąpieniu stałych elementów tego stosunku zobowiązaniowego, realizowanego w ramach „ciągu działań prawnych” służy jak wskazuje przedmiotowa decyzja Rady „udzieleniu pomocy państwa polskim rolnikom na zakup nieruchomości rolnych”.

W odniesieniu do dzierżawców korzystających z prawa pierwszeństwa występuje zatem spełnienie przesłanek postanowień decyzji Rady (2010/10/WE) uwzględniającej „zastosowanie procedury przetargowej”.

Reasumując stwierdzić należy, że dzierżawcy nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którzy nabywają te nieruchomości w ramach prawa pierwszeństwa od Skarbu Państwa (ZWRSP) spełniają kryteria określone w przedmiotowej decyzji Rady odnośnie „zastosowania procedury przetargowej” i są uprawnieni do uzyskania pomocy publicznej w formie dopłat do odsetek od kredytów w wyniku czego odsetki, które płaci kredytobiorca wynoszą co najmniej 2% do dnia 31 grudnia 2013 r.

Prof. dr hab. Paweł Czechowski
DORADZTWO PRAWNE
00-953 Warszawa, ul. Koszarzy 35 lok. 12
NIP: 526-165-65-70, REGON: 141501000
tel. 601 207 381
e-mail: doradztwo@pczechowski.com.pl



Prof. dr hab. Paweł Czechowski