

Nowy kształt przetargu pisemnego przy sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

Regulacja prawna przetargu w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa² została poddana daleko idącej przebudowie w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.³ Zmiany w regulacji u.g.n.r. wprowadzone przepisami u.w.s.n.r. w zakresie przetargu modyfikują również co do istoty tryb konkursu ofert (przetargu ofert pisemnych).

W dużym stopniu zmieniona, obowiązująca od 30 kwietnia 2016 r. regulacja u.g.n.r. oparta jest na nowelizacji u.g.n.r., która miała być wprowadzona w życie przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r.,⁴ co jednak nie nastąpiło w związku z uchwaleniem u.w.s.n.r. i uchyleciem, na mocy jej art. 15 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 5 sierpnia 2015 r.

Przetarg pełni zasadniczą rolę w obrębie regulacji sprzedaży i dzierżawy nieruchomości z Zasobu. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. Agencja gospodaruje Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa⁵ w pierwszej kolejności wydzierżawiając albo sprzedając nieruchomości rolne na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych, na zasadach określonych w dziale 6 (dotyczącym sprzedaży) albo w dziale 8 (dotyczącym dzierżawy). Przepis art. 24 ust. 1 zawiera katalog czynności, których może dokonywać Agencja w odniesieniu do nieruchomości z Zasobu. O ile z regulacji tej (współ z innymi przepisami u.g.n.r., w szczególności zawartych w kolejnych ustępach art. 24 dotyczących różnych form nieodpłatnego przekazania nieruchomości Zasobu) można wyciągnąć wniosek, że katalog czynności obrotu nieruchomościami z ZWRSP ma charakter zamknięty i innych czynności poza dopuszczonymi przepisami Agencja dokonywać nie może (przykładowo – niedo-

1 Uniwersytet w Białymstoku.

2 Ustawa z dnia 19 października 1991 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 1491, przywoływana jako u.g.n.r.

3 Dz.U. z 2016 r., poz. 585, przywoływana jako u.w.s.n.r.

4 Dz.U. z 2015 r., poz. 1433.

5 Określanego dalej jako Zasób bądź ZWRSP.

puszczalne byłoby *de lege lata* oddanie nieruchomości z ZWRSP w użytkowanie wieczyste) pod rygorem nieważności tak dokonanej czynności, to z pewnością z samej treści art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. wprawdzie można wywieść normę nakazującą w pierwszej kolejności podjąć próbę rozdysponowania nieruchomości na cele tam wskazane, ale trudno byłoby przyjąć, że z jej naruszeniem skojarzona jest sankcja nieważności czynności prawnej. Sankcję tę można powiązać jedynie z naruszeniem szczegółowych reguł dysponowania nieruchomościami z Zasobu. Takie zaś można odnaleźć przykładowo w obrębie uregulowania trybu i warunków sprzedaży nieruchomości z ZWRSP. Zgodnie z art. 29 ust. 2 u.g.n.r. nieruchomości z ZWRSP nie sprzedane w innym przewidzianym w ustawie trybie podlegają sprzedaży w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacja), z tym że nieruchomości rolne podlegają w pierwszej kolejności sprzedaży w trybie przetargu, w którym mogą uczestniczyć wyłącznie podmioty, o których mowa w ust. 3b (przepis ten zawiera katalog podmiotów, które Agencja może wskazać jako uczestników procedury ograniczonej). Przepis art. 29 ust. 2 nakłada więc obowiązek przeprowadzenia przetargu ograniczonego jako procedury następującej bezpośrednio po opublikowaniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, o którym mowa w art. 28 u.g.n.r. Sposób sformułowania art. 29 ust. 2 u.g.n.r. nie uzasadnia przy tym stwierdzenia, że procedura zbycia nieruchomości ogłoszona bezpośrednio po wykazie nieruchomości musi być przetargiem ustnym. Przepis ten wprost wskazuje, że chodzi o przetarg „bezprymiotnikowy”, a więc *lege non distinguente*, może to być według uznania Agencji albo publiczny przetarg ustny albo konkurs ofert.

Jeśli w odniesieniu do danej nieruchomości rolnej komuś przysługiwałoby pierwszeństwo w nabyciu, to przed ogłoszeniem przetargu Agencja powinna stworzyć możliwość nabycia nieruchomości w pierwszej kolejności, nawet jeśli nie spełnia on kryteriów pozwalających na uznanie go za rolnika indywidualnego.⁶ Wniosek ten znajduje uzasadnienie w treści art. 29 ust. 2, który nakazuje zastosowanie procedury przetargowej ograniczonej względem nieruchomości, które – rozłącznie – nie zostały sprzedane w trybie pierwszeństwa ani nie podlegają sprzedaży w trybie pierwszeństwa. Jasno stąd wynika, że chodzi nie tylko o sytuacje, w których nie ma nikogo uprzywilejowanego pierwszeństwem, zaś pierwsza próba sprzedaży bezpośrednio po ogłoszeniu wykazu ma być przetargową procedurą ograniczoną. Również wtedy, gdy istnieje podmiot uprzywilejowany pierwszeństwem, Agencja ma obowiązek zaproponować mu nabycie nieruchomości, a w sytuacji gdy osoba ta nie skorzysta z pierwszeństwa, należy następnie obligatoryjnie zorganizować przetarg ograniczony skierowany do podmiotów wskazanych w art. 29 ust. 3b u.g.n.r.

6 Nie można zapominać, że osoba taka nie podlega ograniczeniom wynikającym z ustawy z dnia 11 kwietnia 2013 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm., przywoływana dalej jako u.k.u.r.), co w szczególności dotyczy obowiązku uzyskania zezwolenia Prezesa ANR, o którym mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r.).

Z naruszeniem wymogu zorganizowania przetargu ograniczonego w przypadku podjęcia próby zbycia nieruchomości rolnej przez ANR, mając na względzie brzmienie art. 29c u.g.n.r., należy wiązać sankcję nieważności „czynności dotyczącej zbycia”, jak stanowi ów przepis. Temu przepisowi należy poświęcić kilka uwag zaznaczając, że jego kompleksowa analiza winna być przedmiotem odrębnego opracowania.

Art. 29c u.g.n.r. stanowi powtórzenie regulacji o tym samym numerze artykułu, wprowadzonej ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, która to regulacja nie weszła w życie w związku z jego uchynieniem przez art. 15 u.w.s.n.r. Jest to chyba pierwsze w polskim systemie prawnym uregulowanie szczególne, wprost wiążące sankcję nieważności czynności prawnej między innymi z wadliwością procedury przetargowej poprzedzającej zawartą w jej rezultacie umowę. Skutek ten wiązano dotychczas z art. 58 § 1 k.c.⁷ Nie do końca jasne jest, czy prawodawca celowo posługuje się zwrotem „czynność dotycząca zbycia nieruchomości” dla określenia zakresu czynności, których dotyczy przewidziana w art. 29c sankcja. Wydaje się, że można, dokonując wykładni tego wyrażenia, nawiązać do sformułowania art. 37 § 1 pkt 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego,⁸ zgodnie z którym zgoda małżonka jest potrzebna w razie dokonania przez drugiego m.in. „czynności prawnej prowadzącej do zbycia nieruchomości”. W doktrynie podkreśla się, że skoro mowa w tym przepisie nie o czynności zbycia, ale prowadzącej do zbycia, to chodzi o czynności nie tylko powodujące bezpośrednio transfer własności, ale też takie czynności, dopiero w następstwie których mają być dokonane czynności powodujące ów skutek, jak np. złożenie oferty, umowa przedwstępna.⁹ Wydaje się, że zbieżny wniosek aktualny jest na tle art. 29c u.g.n.r. mimo użycia tam innego sformułowania niż zawartego w art. 37 § 1 ust. 1 k.r.i.o. Skoro mowa w art. 29c u.g.n.r. o nieważności czynności dotyczącej zbycia nieruchomości, bez wyjaśnienia co w tym kontekście ma oznaczać słowo „dotyczy”, to należy się odwołać do jego znaczenia w języku ogólnym. Zgodnie z definicją słownikową terminu „dotyczyć” znaczy on tyle, co „odnosić się do kogo, do czego”, „mieć z czym związek”.¹⁰ Skoro więc chodzić ma nie tylko o ściśle ujmowane czynności zbycia, ale o czynności za ledwie mające związek ze zbyciem, czy też do zbycia się odnoszące to można uznać za uzasadniony na gruncie reguł znaczeniowych języka ogólnego wniosek o szerokim zakresie czynności objętych zakresem art. 29c u.g.n.r. Odnosząc te ustalenia do przetargowego trybu zawarcia umowy sprzedaży z ZWRSP wskazać należy, że przy takim szerokim ujęciu zwrotu „czynności dotyczące zbycia” za nieważne moż-

7 Por. R. Trzaskowski, *Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem*, Warszawa 2014, s. 196 i nast.

8 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 2015 r. poz. 2082, przywoływany jako k.r.i.o.

9 J. Gudowski, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, K. Piasecki (red.), Warszawa 2011, Lex – wersja elektroniczna, komentarz do art. 37, teza 19.

10 Zob. hasło „dotyczyć” [w:] *Słownik języka polskiego*, W. Doroszewski (red.), dostępny pod adresem: <http://sjp.pwn.pl/doroszewski/dotyczyc;5422558.html> (data dostępu: 25.11.2016 r.).

na uznać już dokonane w warunkach sprzeczności z ustawą czynności złożenia oferty i jej wyboru przez organizatora w aspekcie powstania (jako ich następstwa) egzekwowalnego roszczenia o zawarcie umowy będącej celem przetargu (zob. art. 70² §3 k.c. oraz art. 70³ § 3 k.c.).¹¹

Na marginesie wypada zauważyć, że w związku z nowo wprowadzoną regulacją art. 29c u.g.n.r. należy zrewidować prezentowane dotychczas w orzecznictwie i w doktrynie stanowisko dotyczące konsekwencji naruszenia przez Agencję pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Zgodnie z dominującym zdaniem w piśmiennictwie i orzecznictwie poglądem, w takiej sytuacji rozważać można jedynie odpowiedzialność odszkodowawczą Agencji.¹² Szeroki zakres zastosowania art. 29c u.g.n.r. uzasadnia obecnie stanowisko, że objęte nim są również następstwa naruszenia pierwszeństwa.

Prawodawca nadał zupełnie nowy kształt regulacji przetargu pisemnego. Dotychczas przetarg pisemny zgodnie z obowiązującym wcześniej art. 29 ust. 3 u.g.n.r. mógł być zorganizowany w przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi. Z przepisów u.g.n.r. przed nowelizacją nie wynikało, jakie kryteria oceny korzystności ofert może uwzględnić organizator przetargu. Porównawczo można wskazać, że na tle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami również dopuszcza się zorganizowanie przetargowej procedury pisemnej, a ustawodawca ogranicza się do wskazania, że procedura pisemna ma na celu wybór najkorzystniejszej oferty podczas gdy ustna – najwyższej ceny.¹³ Mimo tego, że nie wynikało to wprost z przepisów, w tym zwłaszcza z art. 29 ust. 3 u.g.n.r. w dotychczasowym brzmieniu, należało przyjąć, że kryteria uzasadniające wszczęcie procedury pisemnej (determinujące kryteria oceny ofert złożonych w toku takiej procedury) powinny być obiektywnie weryfikowalne, niezależne od czysto subiektywnej oceny organizatora i musiały – *verba legis* – dotyczyć względów gospodarczych. Można tu przykładowo wskazać, że kryterium tym mógł być proponowany sposób zagospodarowania nieruchomości, czy liczba deklarowanych do zatrudnienia pracowników albo też warunki wykupu przynależności związanych ze sprzedawanym gruntem. Nie sposób też nie przyjąć, aby pozacenowe kryteria oceny ofert nie były następnie uwzględnione w postanowieniach umowy sprzedaży, dla zawarcia której zorganizowano przetarg. Tak więc

11 W doktrynie prezentowane jest m. innymi stanowisko (dyskusyjne), że wskutek złożenia i wyboru oferty w procedurze pisemnej bądź też wskutek złożenia oferty i udzielenia przybycia w toku procedury ustnej dochodzi do powstania zobowiązania mającego charakter zobowiązania z umowy przedwstępnej; por. poglądy przywołane przez P. Machnikowskiego, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, E. Gniewek i P. Machnikowski (red.), Warszawa 2013, s. 194

12 Zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 149, uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r., III CZP 95/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 121.

13 Por. A. Tułodziecki, [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2015, s. 181; K. Stefaniuk, Wybór formy przetargu i jego ogłoszenie oraz wniesienie wadium w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami, „Rejent” 1999, nr 10, s. 93.

pozacenowe kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej były podstawą dla określenia treści stosunku prawnego sprzedaży.

Kryteria pozacenowe w przetargu pisemnym współwystępowały zawsze jednak obok kryterium wysokości ceny, występującego w każdym przetargu niezależnie od jego postaci (ustny, pisemny, ograniczony, nieograniczony). Ta dość oczywista konstatacja znajduje potwierdzenie choćby w treści przepisów regulujących tryb przetargu przy sprzedaży nieruchomości ZWRSP.¹⁴ Wniosek taki uzasadniają postanowienia rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r., takie jak: treść § 13 pkt 3 stanowiącego, że przetarg ofert uważa się za nierozstrzygnięty, gdy żaden z uczestników nie zaoferował co najmniej ceny wywoławczej; § 19 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym oferta w przetargu pisemnym powinna określać oferowaną cenę i warunki jej zapłaty, § 21 ust. 1 pkt 3, zgodnie z którym komisja przetargowa odrzuca ofertę jeśli uczestnik nie zaoferował co najmniej ceny wywoławczej. Postanowienia te wyraźnie wskazują na to, że wysokość ceny, za którą następuje nabycie nieruchomości w toku procedury pisemnej była na gruncie dawnego stanu prawnego kształtowana w toku rywalizacji uczestników procedury.

W razie zaś zgłoszenia w toku tego rodzaju procedury równorzędnych ofert, zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 29 ust. 3 u.g.n.r. pierwszeństwo miała osoba podlegająca przepisom o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz pracownik i spółka pracowników zlikwidowanego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, nabywający nieruchomość rolną w celu powiększenia albo utworzenia gospodarstwa rolnego. Jeżeli więcej niż jednemu z oferentów przysługiwało pierwszeństwo, nabywcę ustalało się dokonując wyboru tego spośród oferentów, który dawał najlepszą gwarancję należytego prowadzenia gospodarstwa. Jak widać, kryterium nie związane bezpośrednio z postanowieniami przyszłej umowy sprzedaży ustawodawca przewidział jako subsydiarne, a znajdowały one zastosowanie w razie gdyby kryteria wskazane w ogłoszeniu o przetargu jako decydujące o korzystności oferty spełnione były w tym samym stopniu przez co najmniej 2 uczestników. Z uwagi jednak na bardzo ograniczony zakres zastosowania wskazanych kryteriów stosowanych w razie równorzędności ofert przetargowych, najistotniejsze znaczenie w takich przypadkach (tj. równorzędności ofert) z uwagi na najszerszy zakres zastosowania miał § 22 ust. 4 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r., zgodnie z którym jeżeli ze względu na równorzędność ofert wybór jest utrudniony, komisja przetargowa przeprowadza dodatkowy przetarg ustny, który jest ograniczony do uczestników przetargu, którzy złożyli te oferty.

14 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. z 2012 r., poz. 540), dalej przywoływane jako rozporządzenie z dnia 30 kwietnia 2012 r.

Zupełnie pozbawiony natomiast znaczenia w perspektywie kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej w razie złożenia równorzędnych ofert – zarówno w stanie prawnym uprzednio obowiązującym, jak i obecnie – jest wciąż formalnie obowiązujący art. 29 ust. 3c u.g.n.r. Zgodnie z jego treścią, jeżeli z nieruchomością będącą przedmiotem przetargu związane są miejsca pracy na terenie gminy uznanej na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu) za zagrożoną szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, w razie zgłoszenia równorzędnych ofert, nabywcę ustala się dokonując wyboru tego spośród oferentów, który gwarantuje zorganizowanie największej liczby miejsc pracy i utrzymanie ich przez okres co najmniej pięciu lat. Już od 1 stycznia 2006 r. w polskim systemie prawnym nie ma przepisów określających, które gminy kwalifikują się jako zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym,¹⁵ co oznacza, że nie ma możliwości jego zastosowania. Budzi zdziwienie, że prawodawca przy okazji dotychczas dokonywanych zmian regulacji u.g.n.r., które miały miejsce po 1 stycznia 2006 r., nie uporządkował przepisów zawartych w art. 29 u.g.n.r. i nie doprowadził do uchylecia jego ustępu 3c.

W obecnym stanie prawnym przetarg pisemny wg u.g.n.r. ma diametralnie odmienną konstrukcję niż dotychczas. Więcej – jego konstrukcja jest odmienna od przewidzianych w innych aktach prawnych procedur określanych przez prawodawcę terminem „przetarg pisemny”. Zgodnie z art. 29 ust. 3 u.g.n.r. w brzmieniu obowiązującym od 30 kwietnia 2016 r., Agencja może przeprowadzić przetarg ofert pisemnych (konkurs ofert) na sprzedaż nieruchomości rolnych, w którym:

- 1) mogą uczestniczyć wyłącznie podmioty, o których mowa w ust. 3b;
- 2) nieruchomość rolna jest nabywana za cenę w wysokości wartości tej nieruchomości, określonej przy zastosowaniu sposobów jej ustalania przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami, powiększoną o koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży;
- 3) kryteriami wyboru najkorzystniejszej oferty mogą być w szczególności:
 - a) odległość gospodarstwa rolnego oferenta od zbywanej nieruchomości Zasobu,
 - b) powierzchnia nieruchomości rolnych nabytych lub wydzierżawionych z Zasobu,
 - c) intensywność produkcji zwierzęcej w gospodarstwie oferenta.

15 Z dniem 31 grudnia 2005 r., zgodnie z art. 149 ust. 2 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 99, poz. 1001 ze zm.) utraciły moc wydane na podstawie art. 37h ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. Nr 58, poz. 514) przepisy wykonawcze określające powiaty (gminy) zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym.

O ile przed nowelizacją Agencja mogła zorganizować przetarg ustny (licytację) oraz pisemny (przetarg ofert) i obydwie postaci procedury mogły mieć postać procedury ograniczonej bądź też nieograniczonej, to obecnie konkurs ofert może mieć jedynie postać procedury ograniczonej, co wynika wyraźnie z brzmienia art. 29 ust. 3 pkt 1 u.g.n.r.. Z żadnego innego przepisu nie sposób wysnuć wniosku, aby konkurs ofert mógł być skierowany do dowolnie szerokiego kręgu podmiotów. Stąd obecnie zgodnie z przepisami u.g.n.r. przetarg ustny może mieć charakter ograniczony bądź nieograniczony, zaś pisemny jest procedurą ograniczoną.

Powyżej już zaznaczono, że w poprzednim stanie prawnym jedynym kryterium dopuszczalności zorganizowania konkursu ofert było jego „uzasadnienie względami gospodarczymi”, jak wprost stanowił art. 29 ust. 3 u.g.n.r. w poprzednim brzmieniu. Obecnie prawodawca, co należy podkreślić, nie stosuje żadnego generalnego (choćby niedookreślonego) kryterium dopuszczalności wszczęcia procedury pisemnej. Ogranicza się tylko do wskazania w pkt 3 ust. 3 art. 29 przykładowych kryteriów oceny złożonych przez uczestników propozycji zawarcia umowy. W rzeczywistości wydaje się, że jedynym wymogiem dopuszczalności konkursu ofert jest tylko to, aby przybrał on zgodnie z art. 29 ust. 3 *in principio* u.g.n.r. postać procedury ograniczonej do podmiotów wskazanych w ust. 3b art. 29 u.g.n.r. i samo przeprowadzenie konkursu ofert oraz kryteria oceny złożonych ofert znajdowały uzasadnienie w świetle zasad prawidłowej gospodarki w kontekście art. 6 ust. 1 pkt 2 u.g.n.r., zgodnie z którym Agencja wykonuje zadania w zakresie tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Nawet gdyby jednak uznać, że w okolicznościach konkretnego przypadku zorganizowanie takiej procedury było niecelowe, to w razie formalnej zgodności procedury z kryteriami zawartymi w art. 29 ust. 3 u.g.n.r. nie byłoby jakichkolwiek podstaw do uznania, że zawarta w wyniku tak przeprowadzonej procedury umowa sprzedaży byłaby nieważna na podstawie art. 29c u.g.n.r.¹⁶ Skutek taki można by rozważać wówczas, gdyby zastosowane w konkretnym przypadku kryteria oceny ofert były inne niż wymienione w treści art. 29 ust. 3 pkt 3 u.g.n.r. i jednocześnie w sposób oczywisty dyskryminowałyby niektórych spośród uczestników czy też uprzywilejowały innych albo byłyby one całkowicie i w zupełnie oczywisty sposób oderwane od okoliczności istotnych z perspektywy cech uczestników postępowania, o których mowa w art. 29 ust. 3b u.g.n.r. albo obiektywnie uzasadnionych okoliczności zamierzonej umowy sprzedaży.

16 Trzeba zwrócić uwagę na to, że na gruncie u.g.n. dokonanie czynności prawnej sprzecznej z wyartykułowaną w jej art. 12 zasadą prawidłowej gospodarki nie może być podstawą dla uznania jej za nieważną; por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2009 r., sygn. akt II CSK 589/08 „Zasady prawidłowej gospodarki, o których jest mowa w art. 12, nie tworzą imperatywnych norm powszechnie obowiązujących, a ich naruszenie (gdzie chodzi o przeznaczenie danej nieruchomości do sprzedaży czy wybór formy przetargu) nie powoduje nieważności przetargu ani też umowy zawartej w następstwie jego przeprowadzenia”. Wnioski te są aktualne również na tle art. 29 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 u.g.n.r.

Najbardziej uderzająca, jeśli chodzi o „innovacyjność” w podejściu prawodawcy do konstrukcji przetargowego trybu zbywania nieruchomości publicznych jest eliminacja – w obowiązującym *de lege lata* uregulowaniu konkursu ofert – wysokości ceny nieruchomości jako przedmiotu rywalizacji uczestników postępowania. Zgodnie z art. 29 ust. 3 *in principio*, w ramach konkursu ofert cena nabycia nieruchomości rolnej jest określona z góry przez Agencję na etapie wszczęcia procedury przetargowej według ustawowych kryteriów. W przeciwieństwie do uregulowania przetargu w u.g.n. czy też mającego walor uniwersalny w zakresie zawierania umów uregulowania aukcji i przetargu¹⁷ w Kodeksie cywilnym, w przypadku konstrukcji z art. 29 ust. 3 u.g.n.r. rywalizacja uczestników procedury określonej jako przetarg nie dotyczy w żadnym razie wysokości przedmiotu świadczenia kupującego. Ustawodawca z góry wskazuje, jak ta wysokość ma być określona i czyni to całkowicie niezależnie od zachowania uczestników procedury. Innymi słowy, uczestnik konkursu ofert nie określa w złożonej przez siebie ofercie wysokości świadczenia (ceny), które gotów byłby spełnić w zamian za przeniesienie na jego rzecz własności nieruchomości. Co za tym idzie – w procedurze tej nie występuje taki element jak cena wywoławcza, ponieważ – pojęciowo – zakłada to zależność ostatecznej wysokości ceny nieruchomości od zachowania uczestników postępowania.

Tak jak przetarg i aukcja w kodeksie cywilnym czy też – jeśli chodzi o szczególne uregulowania – w u.g.n. – konkurs ofert zgodnie z u.g.n.r. jest postępowaniem wielostronnym, ponieważ jego założeniem jest uczestnictwo wielu podmiotów ubiegających się o zawarcie umowy,¹⁸ których sytuacja prawna jest zależna od sytuacji innych uczestników. Jest to również postępowanie eliminacyjne, gdyż pomimo uczestnictwa (potencjalnie) wielu podmiotów, umowa może zostać zawarta tylko z jednym z nich. Procedura konkursu ofert nie spełnia podstawowej dla przetargu funkcji optymalizacji wysokości świadczenia należnego organizatorowi procedury od jej uczestnika. Wysokość świadczenia zwyczajnego uczestnika konkursu ofert w zawartej przez niego umowie sprzedaży, którym to świadczeniem jest zapłata ceny nabycia nie jest objęta rywalizacją uczestników postępowania. Jeśli by poddać analizie co określa „oferta” uczestnika przetargu pisemnego wg art. 29 ust. 3 u.g.n.r., czy też, innymi słowy, co może „zapropionować” organizatorowi uczestnik konkursu ofert, to okaże się, że – patrząc przez pryzmat postanowień umowy sprzedaży, dla zawarcia której organizuje się postępowanie – treść propozycji oferenta

17 W kodeksie cywilnym od dnia 25 września 2003 r. w związku z nowelizacją k.c. ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 49, poz. 408) dotychczasowy przetarg pisemny określony został jako przetarg, zaś przetarg ustny – jako aukcja. W obrębie regulacji u.g.n. oraz u.g.n.r. zachowana jest jednak nomenklatura, w ramach której przetarg jest określeniem zbiorczym obejmującym zakresem procedurę ustną i pisemną.

18 Konstatacji tej nie zmienia postanowienie § 18 zdania 1 rozporządzenia z 30 kwietnia 2012 r., zgodnie z którym przetarg ofert przeprowadza się także w przypadku, gdy wpłynęła tylko jedna oferta spełniająca warunki określone w ogłoszeniu o przetargu. Mówiąc o charakterze wielostronnym postępowania chodzi o jego cechę typową, modelową, której nie zmieniają ewentualnie przypadki, które raczej należy postrzegać jako wyjątkowe (nietypowe) jakkolwiek objęte regulacją właściwą raczej dla innych, typowych przypadków.

jest zupełnie indyferentna. Kwestie, które są podstawą dla wyłonienia zwycięskiego uczestnika postępowania nie mają jakiegokolwiek związku z treścią umowy sprzedaży zawieranej w następstwie procedury przetargowej, w tym przede wszystkim z rodzajem i rozmiarem obowiązków nabywcy. Nie sposób bowiem przełożyć kryteria oceny korzystności oferty uczestnika na treść stosunku prawnego generowanego przez zawartą umowę. Ani umiejscowienie (odległość) gospodarstwa uczestnika względem nabywanej nieruchomości, ani powierzchnia nabytych uprzednio z ZWRSP nieruchomości czy też rozmiar produkcji zwierzęcej prowadzonej przez uczestnika nie ma tu znaczenia. Z tego względu, mając na uwadze przyjęty w języku prawnym i prawniczym sposób rozumienia terminu „oferta”, a więc propozycji określającej, w jakimś zakresie treść praw i obowiązków stron umowy, oferta składana w przetargu pisemnym przy sprzedaży nieruchomości Zasobu nie kwalifikuje się jako taka. Stąd znajdujemy się już tylko o krok przed sformułowaniem wniosku, że przetarg pisemny, o którym mowa w art. 29 ust. 3 u.g.n.r. – mając na uwadze cechy modelowe procedury przetargowej w Kodeksie cywilnym – nie jest taką procedurą. Nie byłoby to jednak poprawne ujęcie owego problemu, a jedynie uwikłaniem się w jałowy poznawczo dylemat, którego źródłem jest zatarcie dystynkcji między realnym a nominalnym, sprawozdawczym i projektującym charakterem definicji przetargu.

Otóż jeśli na podstawie analizy poszczególnych rozwiązań prawnych przetargowego trybu zawarcia umowy (w k.c., w u.g.n.) określimy ich konstytutywne cechy (dotyczące np. funkcji przetargu, treści oferty przetargowej, kryteriów rywalizacji uczestników i przełożenia tychże na treść umowy zawartej w drodze przetargu), to sformułujemy definicję sprawozdawczą przetargu, a więc stwierdzimy, że w poszczególnych aktach prawnych procedury nazwane „przetargiem” mają takie to a takie cechy wspólne i co za tym idzie – organizowane w rzeczywistości procedury odpowiadające tym cechom są procedurami przetargowymi. W tym sensie procedura pisemna uregulowana w u.g.n.r. przetargiem nie jest. Jednak trzeba mieć na uwadze, że poszczególne akty prawne w przepisach w nich zawartych konstruują poszczególne rozwiązania prawne mające na gruncie tychże aktów prawnych swoje nazwy. Tak więc, przykładowo, skoro w kontekście rozwiązań zawartych w u.g.n.r. ustawodawca nazwę „przetarg ofert pisemnych” łączy z rozwiązaniem prawnym scharakteryzowanym (skonstruowanym) w art. 29 ust. 3, to rozwiązanie to jest po prostu przetargiem ofert pisemnych w rozumieniu przepisów tej ustawy. To, że nie odpowiada charakterystyce rozwiązań zawartych w innych aktach prawnych, gdzie prawodawca także posługuje się nazwą „przetarg”, nie zmienia tu niczego. W języku prawnym to prawodawca określa, że w konkretnym akcie prawnym dane rozwiązanie o określonej nazwie będzie się charakteryzowało określonymi cechami. Tak więc na gruncie u.g.n.r. rozwiązanie zawarte w art. 29 ust. 3 u.g.n.r. jest przetargiem i jedynym,

wystarczającym kryterium dla tego wniosku jest to, że prawodawca użył w owym akcie tej właśnie nazwy.

Nie zmienia to jednak konstatacji, że jeśli by „przyłożyć” to rozwiązanie do wzorca normatywnego nazwanego przetargiem w Kodeksie cywilnym, stwierdzimy, że kryteriów wymaganych na gruncie kodeksu cywilnego dla uznania danej procedury za przetarg – konkurs ofert z u.g.n.r. nie spełni. Jest to o tyle istotne, że z racji na niezgodność charakteru regulacji u.g.n.r. z regulacją przetargu w Kodeksie cywilnym nie można ujmować relacji zachodzącej między nimi jako *lex specialis* (u.g.n.r.) – *lex generalis* (Kodeks cywilny). Z uwagi jednak na występujące podobieństwa między tymi procedurami opierającymi się na ich wielostronnym i eliminacyjnym charakterze, rozważyć należy możliwość zastosowania w drodze analogii rozwiązań kodeksowych w obrębie regulacji art. 29 ust. 3 u.g.n.r. Przede wszystkim należy uznać, że więź między uczestnikami procedury a organizatorem opiera się na konstrukcji *pactum de procedendo*, co jest przyjęte dość powszechnie w doktrynie i orzecznictwie w odniesieniu do przetargowego trybu zawarcia umowy wg Kodeksu cywilnego.¹⁹ Oznacza to, że prawa i obowiązki organizatora i uczestników procedury określane są treścią stosunku prawnego nawiązywanego między nimi w ten sposób, że w odpowiedzi na ogłoszenie składana jest propozycja zawarcia umowy.

Nie wydaje się, aby względy konstrukcyjne i funkcjonalne stały na przeszkodzie w zastosowaniu choćby art. 70³ § 3 k.c. w zw. z art. 70² § 3 k.c. Nie można *a priori* wykluczyć również zastosowania art. 70⁵ k.c. dotyczącego unieważnienia umowy zawartej w drodze przetargu, jakkolwiek trzeba mieć na uwadze, że najważniejsze przypadki, w których znajduje on zastosowanie w praktyce przetargowej nie dotyczą – a mianowicie w przypadku zmów dotyczących ceny zawartej w ofercie uczestnika, ponieważ cena nie jest wszak przedmiotem rywalizacji uczestników takiej procedury. Jednak można wyobrazić sobie sytuację, w której dana osoba w porozumieniu z inną zainteresowaną nabyciem konkretnej nieruchomości, której dotyczyć ma konkurs ofert rezygnuje z uczestnictwa w postępowaniu celem zwiększenia szans któregoś z uczestników. Takie przypadki można by zakwalifikować jako podpadające pod zakres art. 70⁵ k.c.

Niewykluczone, że w odniesieniu do konkursu ofert zastosowanie znalazłby art. 70⁴ § 2 k.c. w zakresie, w jakim przepisy u.g.n.r. nie regulują losów wadium w razie uchylenia się organizatora od zawarcia umowy. Kwestia ta musi być jednak uznana za sporną. Można bowiem z jednej strony twierdzić, że regulacja u.g.n.r. w odniesieniu do okoliczności przypadku wadium jest regulacją zupełną i nie wy-

19 Co do konstrukcji *pactum de procedendo* zob. przykładowo R. Szostak, Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości publicznych (część I), „Rejent” 2006, nr 12, s. 32 i nast.

maga sięgania do art. 70⁴ § 2 k.c.,²⁰ z drugiej zaś możliwy do obrony jest pogląd, że w kwestiach nie unormowanych w przepisach szczególnych, w tym w art. 29 ust. 3g znajduje zastosowanie regulacja art. 70⁴ k.c.²¹ Taki wniosek uzasadnia treść wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2016.²² Doniosłość tego judykatu wprawdzie związana jest z tym, że SN uznał, iż odszkodowanie należne na podstawie art. 70⁴ § 2 k.c. zwycięskiemu uczestnikowi przetargu w razie uchylenia się przez organizatora od zawarcia umowy należy określać w granicach dodatniego, a nie ujemnego interesu umowy, ale dla niniejszych rozważań istotne jest to, że ustalenia te czynione były przy założeniu, że w odniesieniu do procedury regulowanej przepisami u.g.n.r. art. 70⁴ § 2 k.c. znajduje zastosowanie w kwestii nie uregulowanej przez przepisy szczególne.

Podsumowując należy zauważyć, że nowa regulacja przetargu pisemnego w u.g.n.r. nie wydaje się być dostatecznie przemyślana przez prawodawcę. Zasadnicze wątpliwości zwłaszcza budzi określenie jako przetarg procedury, która wykazuje zasadnicze odmienności funkcjonalne i konstrukcyjne względem procedur określanych tą nazwą w innych aktach prawnych, w szczególności w Kodeksie cywilnym. Podkreślenia wymaga również i to, że uregulowania rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r. w zakresie, w jakim dotyczą przetargu pisemnego nie są adekwatne w kontekście kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej przewidzianych dla tej procedury. Ponadto, mając na uwadze to, że w stanie prawnym sprzed nowelizacji dokonanej przepisami u.w.s.n.r., Agencja korzystała z tej procedury sporadycznie, powstaje pytanie, czy po zmianach normatywnych znaczenie tej procedury w praktyce działalności Agencji faktycznie wzrosło i czy będzie ona miała jakikolwiek rzeczywisty wpływ na sposób dysponowania nieruchomościami rolnymi z ZWRSP i jego efekty. Jednak zważywszy już choćby na to, że w związku z ustanowionym przez przepisy u.w.s.n.r. zakazem zbywania nieruchomości rolnych z Zasobu

20 Por. wydany na tle przepisów u.g.n. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2009 r. II CSK 437/08, w uzasadnieniu którego uznano, że w związku z uregulowaniem warunków przepadku wadium w art. 41 u.g.n. nie znajduje zastosowania art. 70⁴ § 2 k.c. Takie samo wnioskowanie jest możliwe do obrony na tle brzmienia art. 29 ust. 3g u.g.n.r. regulującego przesłanki przepadku wadium w ramach procedur przetargowych organizowanych przez ANR.

21 Sąd Najwyższy, na tle regulacji art. 46 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.) gdzie określa się jedynie przesłanki przepadku wadium na rzecz zamawiającego (organizatora przetargu) uznał, że „w art. 46 p.z.p. brak jest uregulowania sytuacji analogicznych do dotyczących wykonawcy (ust. 5 pkt 1 i 3), ale odnoszących się do zamawiającego, gdy odmówił on podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego z wykonawcą, którego oferta została wybrana i gdy zawarcie umowy stało się niemożliwe z przyczyn leżących po stronie zamawiającego. Okoliczność ta zwraca uwagę i dlatego, że w art. 70⁴ k.c., który jest przepisem regulującym w sposób modelowy instytucję wadium, w § 2 zd. trzecie przewidziano – wyważając interesy organizatora aukcji lub przetargu i ich uczestnika – uprawnienie uczestnika, którego oferta została wybrana, do żądania od organizatora uchylenia się od zawarcia umowy zapłaty podwójnego wadium albo naprawienia szkody. Nie ma podstaw do uznania, że charakter i specyfika zamówień publicznych powodują, iż w postępowaniu ich dotyczącym nie znajduje zastosowania taka sama zasada. Unormowanie art. 46 p.z.p. należy zatem uznać za niepełne, co powoduje potrzebę przyjęcia, że do wadium w postępowaniu dotyczącym zamówień publicznych ma zastosowanie art. 70⁴ § 2 zd. trzecie k.c. Podstawę tego zabiegu stanowi art. 14 p.z.p.” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2010 r., sygn. akt V CSK 321/09).

22 Sygn. akt IV CSK 226/15.

bu o powierzchni przekraczającej 2 ha i tym samym degradacją roli formy dysponowania mieniem Zasobu, którym jest sprzedaż, nie jest to możliwe.

THE NEW WRITTEN TENDER PROCEDURE FOR SALE OF LAND BELONGING
TO THE AGRICULTURAL PROPERTY STOCK OF THE STATE TREASURY

Keywords: written tender, restricted tender, agricultural property, Agricultural Property Agency

The manner, in which a written tender has been regulated in the Act of 19 October 1991 on Management of the Treasury Agricultural Property, shows many specific features. Similar to other tender procedures provided for in other legal acts, in particular in the Civil Code, it is a multilateral and qualifying procedure. However, unlike other tender procedures, price of the land is not the subject of competition of the participants. Moreover, no provision of the future agreement of sale is defined in the course of the tender. This makes it a unique solution, to which the tender provisions contained in the Civil Code may be applied only by analogy. It seems that this applies to regulations of the Civil Code related to the claim to conclude a contract of sale, the annulment of the contract concluded by invitation to tender and the effects of lodging the security to the extent not regulated by the Act on Management of the Treasury Agricultural Property.

Bibliografia:

- Gniewek E., Machnikowski P. (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2013.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2015.
- Piasecki K. (red.), Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz, Warszawa 2011, Lex – wersja elektroniczna.
- Stefaniuk K., Wybór formy przetargu i jego ogłoszenie oraz wniesienie wadium w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami, „Rejent” 1999 r., nr 1.
- Szostak R., Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości publicznych (część I), „Rejent” 2006, nr 12.
- Trzaskowski R., Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem, Warszawa 2014.
- Słownik języka polskiego, W. Doroszewski (red.), dostępny pod adresem: <http://sjp.pwn.pl/doroszewski>.