

PRZETARG PRZY SPRZEDAŻY PAŃSTWOWYCH NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH. EWOLUCJA ROZWIĄZAŃ

RAFAŁ MICHAŁOWSKI

Umowa sprzedaży jako instrument transferu państwowych nieruchomości rolnych (wchodzących w skład Państwowego Funduszu Ziemi¹) została wprowadzona przez ustawę z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego². Postępowanie zmierzające do zbycia nieruchomości dzieliło się na dwie fazy: administracyjną, w której wydawano decyzję ustalającą kandydata na nabywcę oraz cywilnoprawną, polegającą na zawarciu umowy sprzedaży³.

Przetarg, w zastosowaniu do sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, pojawił się w polskim systemie prawnym pod koniec lat 80-tych XX wieku. Prawodawca, na mocy ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego,⁴ wprowadził istotne modyfikacje w zakresie zasad sprzedaży nieruchomości PFZ. Stąd też pojawiła się opinia, że ustawę z 1958 r. uwzględniającą wprowadzone zmiany można by traktować jako zupełnie nową regulację zbywania państwowych gruntów rolnych⁵.

Obok stosowanego dotąd mieszanego administracyjno–cywilnoprawnego sposobu zbywania nieruchomości znowelizowana ustawa przewidywała również możliwość zorganizowania w tym celu przetargu będącego trybem pozbawionego stadium wydania decyzji ustalającej kandydata na nabywcę. Sam zamiar wprowadzenia tego trybu zbywania nieruchomości PFZ spotkał się z życzliwym przyję-

- 1 O istocie Państwowego Funduszu Ziemi zob. S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo* SN i NSA, Białystok 1997, s. 18.
- 2 Dz.U. Nr 17, poz 71 z późn. zm.
- 3 P. Czechowski, S. Prutis, *Grunty rolne. Problemy prawno–organizacyjne*, Warszawa 1985, s. 77.
- 4 Dz.U. Nr 10, poz. 56. Tytuł ustawy, zgodnie z art. 1 pkt 1, otrzymał brzmienie: „o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego.” Zgodnie z art. 4, nowelizacja weszła w życie dnia 1 czerwca 1989 r.
- 5 M. Niedośpiał, *Ustawowe zasady sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi (zagadnienia wybrane)*, PiP 1990, nr 6, pisze, że „W istocie wydano nową ustawę o sprzedaży nieruchomości PFZ” (s. 53).

ciem na etapie tworzenia projektu ustawy zmieniającej.⁶ Wprowadzenie przetargu można było pochylić za wyraz dążenia przez ustawodawcę do wyłącznie cywilnoprawnych form obrotu. Pomimo równorzędności obu tych trybów⁷, trudno jednak było mówić o w pełni konsekwentnej i spójnej wizji prezentowanej przez prawodawcę, skoro równolegle utrzymał dotychczasowy model sprzedaży gruntów PFZ⁸. Zauważyć przy tym należy, że w ramach utrzymanego dotychczasowego modelu opartego na decyzji administracyjnej dopuszczono pewne udogodnienia dla nabywców, takie jak sprzedaż ratalna czy bonifikaty, z których nie korzystali kontrahenci, których wyłanianio w drodze przetargowej. Świadczyło to z jednej strony o silnym protekcyjnym państwowym w ramach trybu decyzyjnego, z drugiej zaś o pełnym fiskalizmie przy przetargu⁹.

Regulacja przetargu w powyższej ustawie i przepisach wydanego na jej podstawie zarządzenia regulującego tryb postępowania¹⁰ była bardzo lapidarna. Prawodawca przewidział jedynie prostą, ustną formę przetargu (§ 2 ust. 3 pkt 1 zarządzenia). Uczestnikami postępowania mogły być osoby spełniające warunki do nabycia nieruchomości rolnych, które wpłaciły wadium (art. 9 ust. 4). Kandydatem na nabywcę zostawała osoba, która zaproponowała najwyższą cenę (art. 9 ust. 6, § 2 ust. 4 *in principio* zarządzenia). Z przebiegu przetargu sporządzany był protokół (§ 2 ust. 5 zarządzenia).

W postanowieniu z dnia 30 października 1990 r.¹¹ Sąd Najwyższy zajął się m.in. problematyką charakteru prawnego przetargu poprzedzającego zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości PFZ. Uznał, że między Skarbem Państwa a osobami zainteresowanymi zawiązuje się stosunek prawny, w ramach którego zarówno Skarb Państwa, jak i zainteresowani nabyciem nieruchomości występują w charakterze równorzędnych podmiotów. Przetarg stanowi swoistą formę rokowań zmierzających do ustalenia ceny, a jeśli dla zawarcia umowy nie jest wymagana forma szczególna, jest sposobem zawarcia umowy. W przypadku przetargu na nieruchomości PFZ, z racji że umowa sprzedaży powinna być zawarta w formie aktu notarialnego, jest jedynie sposobem wyłonienia kandydata na nabywcę.

6 Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów o projekcie ustawy o zmianie ustawy o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz o uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1988, nr 15, s. 146.

7 Tak również TK w orzeczeniu z dnia 23 października 1990 r., U 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 9. Tezę, że przepisy ustawy preferowały tryb decyzyjny, akceptuje M. Mincer–Jaśkowska w głosie do wyroku NSA z dnia 16 listopada 1990 r. (OSP 1992, nr 6, poz. 123).

8 A. Zieliński, O nowy model obrotu państwowymi nieruchomościami rolnymi, RPEIS 1991, nr 1, s. 51.

9 *Ibidem*

10 Zarządzenie Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 15 czerwca 1989 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi; M.P. Nr 20, poz. 141 z późn. zm.

11 I CZ 265/90, OSNCP 1991, nr 10–12, poz. 132.

Przywołana wypowiedź jest jedną z pierwszych podjętych w orzecznictwie prób określenia charakteru prawnego przetargu, mającą wpływ na późniejsze orzecznictwo SN dotyczące przetargowego trybu zawarcia umowy¹². Sąd Najwyższy niewątpliwie trafnie podkreślił, że uczestnicy procedury występują jako równorzędne podmioty, jak i to, że przetarg mógł być traktowany jako sposób zawarcia umowy. Niektóre wnioski zawarte w uzasadnieniu można by sformułować w inny sposób, jakkolwiek nie można tracić z pola widzenia tej okoliczności, wyrok miał „pionierski” charakter. Każda osoba przedstawiająca dziś uwagi dotyczące tego rozstrzygnięcia powinna zdawać sobie sprawę, że jesteśmy bogatsi o przeszło 20 lat rozwoju legislacji dotyczącej tego trybu zawarcia umowy, jak i dotyczące jej orzecznictwa oraz poglądów doktryny.

Stwierdzenie, że pomiędzy uczestnikami a organizatorem nawiązuje się stosunek cywilnoprawny, jest niekonsekwentne bez wskazania uprawnień i obowiązków będących jego treścią¹³. Nie może chodzić o powszechne obowiązki lojalnego postępowania, bo te nie przybierają postaci obowiązku świadczenia – nie są więc treścią stosunku prawnego. A taki wniosek może nasunąć się *prima facie*, skoro SN odwołuje się w kontekście wyjaśnienia istoty przetargu m.in. do pojęcia rokowań. Inaczej niż czyni to Sąd Najwyższy, można argumentować, że przetarg nie musiał, w braku odrębnej regulacji zawartej w Kodeksie cywilnym, być postrzegany jako wariant rokowań. W przypadku, gdy dla zawarcia umowy nie była przewidziana forma szczególna, jego charakter lepiej oddawałoby odwołanie do ofertowego trybu zawierania umów. Jeśli chodzi zaś o przetargi na nieruchomości PFZ, również można by w czynnościach dokonywanych w toku procedury zmierzającej do wyłonienia kandydata na nabywcę dostrzegać walor oświadczeń woli. Kwalifikacja taka dopuszczalna byłaby w odniesieniu do propozycji zgłaszanych przez uczestników postępowania, jak i ich przyjęcia dokonywanego przez prowadzącego przetarg¹⁴.

Prawdziwy rozwój w sferze przetargowego trybu sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych nastąpił w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁵. Powstałej na mocy jej postanowień Agencji

12 Zob. mającą niebagatelny wpływ na doktrynę i orzecznictwo uchwałę SN z dnia 2 sierpnia 1994 r., III CZP 96/94 (OSNC 1995, nr 1, poz. 11), w której uzasadnieniu pojawiają się myśli będące nawiązaniem do tego postanowienia (jakkolwiek nie jest ono przywołane wprost w uzasadnieniu). Nawiązał do niego również, przykładowo, Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 maja 1996 r., I ACr 212/96 (OSA 1998, nr 4, poz. 15).

13 Nie budzi natomiast żadnych wątpliwości na gruncie współcześnie szeroko rozpowszechnionej koncepcji porozumienia przetargowego.

14 Skutkiem akceptacji propozycji zawierającej najwyższą cenę byłoby nawiązanie stosunku umownego, którego treść tworzyłyby obowiązki złożenia oświadczeń woli składających się na umowę sprzedaży nieruchomości. Zgodnie z postanowieniami ustawy (art. 9 ust. 7 zd. 2) roszczenie przysługujące kandydatowi mogłoby być dochodzone w postępowaniu o stwierdzenie obowiązku złożenia oświadczenia woli (art. 64 kc. i art. 1047 § 1 kpc.), zaś roszczenie przysługujące Skarbowi Państwa zabezpieczone byłoby jedynie przepadkiem wadium.

15 Dz.U. Nr 107, poz. 464.

Własności Rolnej Skarbu Państwa powierzono całokształt zadań związanych z restrukturyzacją i prywatyzacją rolnictwa państwowego¹⁶. W katalogu zadań Agencji, sformułowanym w art. 6, priorytetowe znacznie przypisać trzeba tym o charakterze prywatyzacyjnym. To uzasadnia konstatację, że sprzedaż w trybie przetargu winna być uważana modelowo za podstawową formę dysponowania nieruchomościami Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa¹⁷, jakkolwiek teza ta nie była oczywista w piśmiennictwie z początkowego okresu działalności Agencji¹⁸. Praktyka funkcjonowania Agencji także była od niej odległa, skoro do końca 1993 r. w drodze przetargów sprzedano ponad 58 tys. ha gruntów, natomiast wydzierżawiono niemal 900 tys. ha.

Zgodnie z art. 29 ust. 2, jako zasadniczy tryb sprzedaży nieruchomości Zasobu ustawodawca ukonstytuował przetarg. Z pominięciem procedury przetargowej nabywcami nieruchomości mogły zostać osoby, którym przysługiwało prawo pierwokupu stosownie do przepisów Kodeksu cywilnego (art. 29 ust. 1 u.g.n.r.¹⁹). W przypadkach uzasadnionych względami gospodarczymi nabywcę wyłaniano w drodze przetargu ofert, z zastrzeżeniem swobodnego wyboru oferenta (art. 29 ust. 3).

Tryb postępowania przy przetargu ustnym określony w rozporządzeniu z dnia 16 stycznia 1992 r. był zbliżony do poprzedzającego go trybu obowiązującego przy sprzedaży gruntów PFZ. Pewne podobieństwa widać nawet w warstwie terminologicznej – zwycięzca przetargu określany był jako „kandydat na nabywcę” (§ 9 ust. 6). Godnym aprobaty rozwiązaniem była regulacja przepisu § 9 ust. 10, przyznającego kandydatowi na nabywcę roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży. Wypada zauważyć, że podobnego przepisu mówiącego wprost o roszczeniu o zawarcie umowy nie zawierały akty prawne dotyczące gospodarki nieruchomościami zurba-

16 Por. S. Prutis, Kierunki restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, (w:) Przekształcenia własnościowe w Polsce. Determinanty prawne, Białystok 1996, s. 84 i nast.

17 Zob. S. Prutis, Gospodarowanie..., s. 78.

18 Należy jednak zauważyć, że w piśmiennictwie w początkowym okresie obowiązywania ustawy można było spotkać się z opinią, że za podstawową formę dysponowania Zasobem powinna być uważana dzierżawa; tak T. Olko–Bagieńska, Józef Pyrgies, (w:) T. Olko–Bagieńska, J. Pyrgies, J. Gajda, Przekształcenia własnościowe w państwowych gospodarstwach rolnych w Polsce. Szanse i zagrożenia, Warszawa 1992, s. 40; por. w tej kwestii też uwagi K. Stefańskiej, Udział notariusza w przekształceniach struktury agrarnej polskiego rolnictwa, (w:) II Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Referaty i opracowania, pod red. R. Szytka, Poznań – Kluczbork 1999, s. 325 i nast. Z kolei w dokumencie Kierunki działania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, będącym załącznikiem do Raportu z działalności AWRSP w 1992 r., mówi się przede wszystkim o rozwoju gospodarstw rodzinnych poprzez sprzedaż i wydzierżawianie gruntów państwowych (nie nadając wyraźnie priorytetu jednej z tych form dysponowania Zasobem), ale też o rozwoju innych typów gospodarstw rolnych „o różnych stosunkach własności i o różnej organizacji” (*ibidem*, s. 30). Widać więc, że również w dokumentach określających planowany kierunek stosowania postanowień ustawy przez AWRSP nie przyznawano bezwzględnego priorytetu działaniom stricte prywatyzacyjnym.

19 Por. też w kwestii trybu postępowania osób, którym przysługiwało prawo pierwokupu postanowienia § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 16 stycznia 1992 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawki szacunkowej gruntów (Dz.U. Nr 10, poz. 39).

nizowanymi²⁰, jednakże, jak wiadomo, taki pogląd został przyjęty w orzecznictwie i zaakceptowany w doktrynie²¹. Interes organizatora zabezpieczony był przez wadium, ulegające przypadkowi na jego rzecz w razie uchylecia się zwycięzcy przetargu od zawarcia umowy (§ 7 ust. 5).

Trudno jednak było z akceptacją odnieść się do normatywnego kształtu trybu pisemnego. Jako idea jest on oczywiście godny aprobaty, jednak jego uregulowanie na gruncie u.g.n.r. było wadliwe. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na postanowienie art. 29 ust. 3 zastrzegającego dla Agencji prawo swobodnego wyboru oferenta. Takie uregulowanie całkowicie odrywało procedurę od obiektywnych kryteriów wyboru kontrahenta będącego istotą postępowania przetargowego. Zaprzeczało modelowo pełnionej przez instytucję przetargu funkcji eliminacji dowolności w wyborze kontrahenta przez zajmującego silniejszą pozycję organizatora²², co – z jednej strony – mogło naruszać równe szanse uczestników postępowania, z drugiej – nie zabezpieczało należycie interesów majątkowych Skarbu Państwa. Zdziwienie budzi również to, że przepisy określające wymogi dotyczące ofert nie korespondowały z tą cechą postępowania pisemnego, która dotyczy „gospodarczo uzasadnionych przypadków” – postanowienia § 10 ust. 3 określały, że oferta ma wskazywać proponowaną cenę, ale nie było tam mowy o spełnianiu dodatkowych kryteriów oceny ofert wiążących się z tą formą przetargu²³. Lakoniczność w uregulowaniu samej procedury pisemnej zawartej w rozporządzeniu z dnia 16 stycznia 1992 r. można by próbować usprawiedliwić tym, że materia ta nie była jeszcze dostatecznie rozwinięta w ówczesnym prawodawstwie w ogólności. Nie sposób jednak przeoczyć, że wydane wcześniej przepisy wykonawcze do ustawy o gospodarce gruntami zawierały o wiele bardziej szczegółową regulację w tej kwestii, co osłabia siłę tego argumentu.

Postanowienie dotyczące swobodnego wyboru oferty przetargowej zostało usunięte na mocy nowelizacji z dnia 12 grudnia 1992 r.,²⁴ wprowadzającej jednocześnie w zmienionym ust. 3 art. 29 pierwszeństwo w przetargu pisemnym dla rolników powiększających gospodarstwo rolne bądź dla pracowników i spółek

20 Zob. zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 19 czerwca 1991 r. w sprawie przetargów na nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (M.P. Nr 21, poz. 148, z późn. zm.). Zarządzenie wydano na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.).

21 Zob. uchwałę SN z dnia 2 sierpnia 1994 r., III CZP 96/94 (OSNC 1995, nr 1, poz. 11) oraz głosę E. Gniewka, „Rejent” 1995, nr 4, s. 146 i nast.

22 Zob. zwłaszcza E. Gniewek, Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, Kraków 1999, s. 107.

23 Por. przykładowo § 18 pkt 5 zarządzenia z dnia 19 czerwca 1991 r. stanowiący, że oferta zawiera proponowany sposób realizacji dodatkowych warunków przetargu. Taki stan rzeczy mógł powodować niepotrzebne wątpliwości, czy w procedurze pisemnej jedynym kryterium rywalizacji uczestników mogła być cena, czemu wyraźne sprzeciwia się systemowa i celowościowa wykładnia przepisów u.g.n.r.

24 Ustawa z dnia 12 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1993 r. Nr 5, poz. 23). Ustawa weszła w życie 4 lutego 1992 r.

pracowniczych zlikwidowanego państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, tworzących gospodarstwa rolne. Ustawodawca jednak, usuwając pewne zauważone wady regulacji, jednocześnie zastępował je kolejnymi. W tym przypadku nie określił, w jakich okolicznościach owo pierwszeństwo znajduje zastosowanie. Równoległe w dotyczącym dzierżawy art. 39 ust. 2 określał, że w przetargu pisemnym pierwszeństwo przysługuje określonym osobom w razie złożenia równorzędnych ofert, a gdy przysługiwało jednocześnie kilku osobom, wybierało się ofertę tej osoby, która dawała najlepsze gwarancje jego należytego prowadzenia. Porównując brzmienie tych przepisów, można by argumentować, że art. 29 ust. 3 dawał pierwszeństwo wymienionym tam osobom, nawet jeśli ich oferty byłyby mniej korzystne niż oferty pozostałych uczestników. Powyższy wniosek, niezgodny z *ratio* art. 29 ust. 3, należałoby wobec tego odrzucić, jednak trzeba przyznać, że literalne znaczenie tego przepisu wzbudzało w związku z tym niepotrzebne wątpliwości. Ów błąd skorygowany został przez kolejną nowelizację z dnia 29 grudnia 1993 r.²⁵ Na mocy dodanego przy tej okazji art. 29 ust. 3a AWRSP uzyskała możliwość obniżenia ceny wywoławczej w kolejnych przetargach oraz sprzedaży nieruchomości bez przetargu, gdy kolejny przetarg nie doprowadzi do wyłonienia nabywcy. Było to słuszne posunięcie, gdyż Agencja mogła dzięki temu dostosować sztywno dotychczas uregulowane warunki sprzedaży nieruchomości do sytuacji niewielkiego zainteresowania nabyciem danej nieruchomości ze strony potencjalnych kontrahentów²⁶. Prawodawca rozwinął też zbyt ściśle dotąd ujęte przepisy dotyczące szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości, rozwijając regulację dotyczącą nie tylko przetargu ustnego, lecz zwłaszcza pisemnego²⁷. Zmiany dotyczyły w szczególności określenia treści ogłoszenia przetargu (§ 3), gwarancji bezstronności członków komisji przetargowej (§ 6 ust. 2–4), treści oferty w przetargu pisemnym (§ 4), struktury przetargu pisemnego (§ 8). Rozporządzenie z dnia 6 kwietnia 1994 r. nie zawierało już, tak jak akt je poprzedzający, przepisu wprost mówiącego o roszczeniu o zawarcie umowy przysługującego zwycięskiemu uczestnikowi. Jednak przepis § 7 ust. 10 stanowił, że protokół przeprowadzonego przetargu ustnego stanowił podstawę zawarcia umowy. Mając na uwadze wnioski wypływające z przywoływanej wcześniej uchwały SN z dnia 2 sierpnia 1994 r., nie powinno budzić wątpliwości, że zwycięzcy przetargu ustnego przysługiwało roszczenie o zawarcie umowy. Ten sam rezultat należało przyjąć względem zwycięzcy przetargu

25 Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1994 r. Nr 1, poz. 4).

26 Por. S. Prutiś, *Gospodarowanie...*, s. 111; A. Kołodziej, J. Marczak, *Nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, „Agroprzemiany” 1994, nr 2–3, wkładka, s. 4–5.*

27 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 6 kwietnia 1994 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawki szacunkowej gruntów oraz trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę (Dz.U. Nr 51, poz. 207).

pisemnego w razie zatwierdzenia wniosku komisji w sprawie wyboru oferty przez organizatora i zawiadomienia o tym zwycięskiego uczestnika (por. § 9 ust. 1 i 2).

Na tle przepisów wzmiankowanego rozporządzenia SN podjął uchwałę z dnia 25 kwietnia 1996 r.,²⁸ zgodnie z którą uczestnik przetargu pisemnych ofert na dzierżawę nieruchomości rolnych Skarbu Państwa może żądać unieważnienia umowy zawartej w wyniku przetargu, zarzucając, że przetarg przeprowadzono z naruszeniem przepisów prawa. W uzasadnieniu słusznie podkreślił, że uczestnik przetargu może kwestionować wynik postępowania, zgłaszając zastrzeżenia organizatorowi, mimo że w przepisach nie przewidziano wprost takiej możliwości²⁹. W piśmiennictwie słusznie zauważono, że SN, odwołując się do art. 189 kpc., błędnie posługuje się pojęciem unieważnienia umowy, zamiast mówić o stwierdzeniu jej nieważności³⁰. Wskazując na konsekwencje naruszenia przepisów dotyczących trybu postępowania, SN nie wskazał jednak przepisu, z którego wynikać miałyby sankcja nieważności umowy zawartej w tym trybie. Jednakże te potknięcia nie zmieniają faktu, że generalnie wytyczony kierunek interpretacji przepisów dotyczących przetargowej sprzedaży nieruchomości publicznych zasługuje na aprobatę.

Wypada nadmienić, że wymienioną wcześniej ustawą z dnia 29 grudnia 1993 r. zmodyfikowano katalog zadań AWRSP, dodając w pkt 5 art. 6 u.g.n.r. postanowienie o wspieraniu powiększania gospodarstw rodzinnych. W wyniku zmiany Agencja winna realizować zadania w zakresie „tworzenia gospodarstw rolnych, a zwłaszcza powiększania gospodarstw rodzinnych”. Tajemnicą ustawodawcy zostanie, jak na gruncie przyjętych powszechnie reguł znaczeniowych języka polskiego wyjaśnić, w jaki to sposób „powiększanie gospodarstwa rodzinnego” miałyby być szczególnym przypadkiem „tworzenia gospodarstwa”, co jasno wynikało z takiego sformułowania omawianego przepisu. Samo wprowadzenie regulacji dotyczącej wspierania gospodarstw rodzinnych nie było wynikiem przemyślanej strategii wprowadzenia do systemu prawnego instrumentów służących wsparciu tych jednostek produkcyjnych, ale reakcją na formułowane wobec AWRSP zarzuty o zaniedbywaniu tego rodzaju działalności³¹. Tłumaczono, że przyjęte w tym zakresie rozwiązanie było „odzwierciedleniem toczącej się [...] dyskusji nad formami i celem przekształceń w rolnictwie”³². Takie uzasadnienie wprowadzenia powyższego uregulowania nie może być jednak uznane za satysfakcjonujące, ponieważ przepisy tworzone przez prawodawcę działającego w sposób celowy powinny odzwiercied-

28 III CZP 36/96, OSNC 1996 nr 9, poz. 115.

29 Por. § 9 ust. 3 rozporządzenia z dnia 6 kwietnia 1994 r., zgodnie z którym organizator odstępuje od zawarcia umowy, jeśli przetarg przeprowadzono z naruszeniem przepisów prawa.

30 A. Łuszczyk-Zajac, Wpływ wadliwego przeprowadzenia przetargu organizowanego dla rozporządzenia nieruchomością na skuteczność zawartej umowy, „Rejent” 1999, nr 2, s. 228.

31 Por. W. Dzun, Państwowe gospodarstwa rolne w procesie przemian systemowych w Polsce, Warszawa 2005, s. 189.

32 A. Kołodziej, J. Marczak, Nowelizacja..., s. 2.

łać nie samą dyskusję, ale jej wyniki i dawać instrumenty dla ich wdrażania. Samo wprowadzenie powyższego pojęcia do u.g.n.r. bez jego zdefiniowania oraz równoczesnego wprowadzenia odnoszących się do gospodarstw rodzinnych instrumentów prawnych było więc raczej przejawem niefrasobliwości prawodawcy, a ów zapis pozostawał nic nieznaczącą w sensie normatywnym deklaracją. Tłumaczenie, że kategoria gospodarstwa rodzinnego pojawiła się, antycypując przyszłą regulację odnoszącą się do wspierania rodzinnych jednostek produkcyjnych,³³ niczego nie usprawiedliwiało, gdyż powinno to nastąpić w tym samym czasie.

Z pewnością nie można było kwalifikować jako środki bezpośrednio skierowane na wspieranie gospodarki rodzinnej w rolnictwie omawiane wyżej uregulowania dotyczące pierwszeństwa w razie złożenia równorzędnych ofert (art. 29 ust. 3)³⁴. Wypada zauważyć, że przed wprowadzeniem tego rozwiązania u.g.n.r. nie zawierała żadnych postanowień przy sprzedaży przetargowej, które by sprzyjały osobom prowadzącym działalność rolniczą bądź też tym, których dotyczyły skutki procesów restrukturyzacyjnych państwowego sektora rolnego. Innymi słowy – nabywcą mógł być każdy na tych samych warunkach, bez różnicowania pozycji jakiegokolwiek grupy podmiotów³⁵. Nie sposób uznać jednak, aby omawiana zmiana miała większe znaczenie praktyczne.

Istotne znaczenie dla kształtu regulacji przetargu przy sprzedaży nieruchomości ZWRSP miały natomiast zmiany poczynione ustawą z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw³⁶. Przede wszystkim wprowadziła ona rozwiązania w zakresie przetargu ograniczonego. Zgodnie z nowym art. 29 ust. 3b w procedurze ograniczonej mogły brać udział enumeratywnie wymienione kategorie podmiotów:

- 1) rolnicy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników zamierzający powiększyć gospodarstwo rolne do powierzchni nieprzekraczającej stu hektarów przeliczeniowych w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub
- 2) pracownicy zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzający utworzyć gospodarstwo rolne o powierzchni nie większej niż 100 ha przeliczeniowych, lub

33 Por. *ibidem*, Autorzy formułują takie oczekiwanie względem prawodawcy.

34 Por. w tej kwestii K. Stefańska, Poszukiwanie modelu indywidualnego gospodarstwa rolnego, „Studia Iuridica Agraria” 2001, t. II, s. 161–162.

35 Por. D. Łobos–Kotowska, Ochrona gospodarstwa rodzinnego w procesie zbywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, (w:) Własność i jej ograniczenia w prawie polskim, pod red. K. Skotnickiego i K. Winiarskiego, Częstochowa 2004, s. 127–128; K. Stefańska, Określenie sytuacji prawnej nabywcy gospodarstwa rolnego, (w:) Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki, pod red. R. Budzinowskiego i A. Zielińskiego, Kluczbork 2001, s. 224; też, Poszukiwanie modelu..., s. 158.

36 Dz.U. Nr 49, poz. 484.

- 3) spółki utworzone przez pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, lub
- 4) osoby spełniające warunki do objęcia programem osadnictwa rolniczego, lub
- 5) repatrianci w rozumieniu przepisów o obywatelstwie polskim przybyli do Rzeczypospolitej Polskiej nie wcześniej niż 6 lat przed dniem przetargu, lub
- 6) rolnicy, którzy po dniu 31 grudnia 1991 r. sprzedali Skarbowi Państwa nieruchomości niezabudowane na cele publiczne, lub
- 7) członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości zamierzający utworzyć własne gospodarstwo rolne o powierzchni nie większej niż sto ha przeliczeniowych.

Tak skonstruowany katalog podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w procedurze ograniczonej dawał podstawę do twierdzenia, że zasadniczo w większości przypadków gospodarstwa tworzone czy też powiększane przez te osoby to gospodarstwa rodzinne³⁷. Stąd można by zaryzykować stwierdzenie, że ustawodawca wyposażył AWRSP w środki prawne w pewnym stopniu służące realizacji zadań w zakresie wspierania gospodarki rodzinnej w rolnictwie. Jednak wciąż można było mówić o załączkach, nie zaś o w pełni ukształtowanych rozwiązaniach służących wsparciu tych jednostek produkcyjnych. Widać także, że u genezy wprowadzenia w katalogu zawartym w art. 29 ust. 3b niektórych spośród wymienionych tam podmiotów stały przesłanki nie tyle strukturalne, raczej socjalne. Również socjalny charakter ma rozwiązanie, zgodnie z którym w przypadku, gdy 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 (art. 29 ust. 3c)³⁸.

Wyniki korzystania przez AWRSP z instrumentu przetargu ograniczonego przy sprzedaży nie były zbyt imponujące, skoro od momentu jego wprowadzenia do ustawy do końca 2002 r. (a więc roku poprzedzającego wejście w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego) ogłoszono 1633 przetargi, w których ustalono nabywców na grunty o powierzchni ok. 19 tys. ha.³⁹ Wśród podmiotów, dla których organizowano przetargi ograniczone, zdecydowanie dominowali rolnicy powięk-

37 Por. D. Łobos–Kotowska, *Ochrona gospodarstwa...*, s. 129. Oczywiście nie mówimy o spełnieniu ustawowych przesłanek gospodarstwa rodzinnego (gdyż takowego wówczas prawodawca jeszcze nie zdefiniował), ale o potocznym rozumieniu tego pojęcia.

38 *Ibidem*

39 Raport z działalności AWRSP w 2002 r., s. 7, www.anr.gov.pl

szający gospodarstwa rolne⁴⁰. Wypada zauważyć, że regulacja tej kategorii uczestników uległa pewnemu zaostrzeniu w 2002 r.⁴¹ poprzez wprowadzenie wymogu podlegania ubezpieczeniu emerytalno–rentowemu rolników z mocy ustawy oraz zamieszkiwania i posiadania gospodarstwa w gminie, w której położona jest sprzedawana nieruchomość.

Prawdziwie znaczącą zmianę w uregulowaniu przetargu ograniczonego na gruncie u.g.n.r. wprowadziły przepisy ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴². Zmiany wprowadzone tą ustawą w regulacji u.g.n.r. w zasadniczy sposób wpłynęły na kształt głównych funkcji Agencji. Obok funkcji restrukturyzacyjno–prywatyzacyjnej silnie wyeksponowana została funkcja strukturalna z silnie zaznaczonym rysem wspierania gospodarki rodzinnej w rolnictwie⁴³. Zewnętrznym wyrazem modyfikacji pozycji AWRSP była jej zmiana w Agencję Nieruchomości Rolnych⁴⁴. Zmodyfikowany częściowo został katalog uczestników procedury ograniczonej – zmieniony art. 29 ust. 3b pkt 1 stanowił, że mogą to być osoby fizyczne spełniające warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów, które są:

- 1) rolnikami posiadającymi gospodarstwo rolne w gminie, na obszarze której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu, oraz zamierzającymi powiększyć to gospodarstwo, lub
- 2) pracownikami zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzającymi utworzyć gospodarstwo, lub
- 3) rolnikami, którzy po dniu 31 grudnia 1991 r. sprzedali Skarbowi Państwa nieruchomości niezbędne na cele publiczne, lub
- 4) członkami rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości.

Ustawodawca zachował niezmienną regulację dotyczącą repatriantów, spółek byłych pracowników ppgr oraz osób spełniających warunki programu osadnictwa rolniczego.

Jak wiadomo, w literaturze regulacja u.k.u.r., w tym zdefiniowane tam pojęcia „gospodarstwa rodzinnego” i „rolnika indywidualnego”, były przedmiotem moc-

40 *Ibidem*, s. 8.

41 Art. 29 ust. 3b pkt 1 został zmodyfikowany przez art. 23 ustawy z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz.U. Nr 52, poz. 539).

42 Dz.U. Nr 64, poz. 592, z późn. zm.

43 Zob. A. Lichorowicz, W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących strukturę gruntowe w rolnictwie, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 138–139.

44 Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.k.u.r. Agencja Nieruchomości Rolnych stał się następcą prawnym AWRSP.

nej krytyki⁴⁵. Te głosy krytyczne w pewnym zakresie trzeba też odnieść do omawianej regulacji u.g.n.r., ponieważ ustawodawca w art. 29 ust. 3b pkt 1 odwołuje się do pojęcia „gospodarstwa rodzinnego” w rozumieniu u.k.u.r.

Zawarta w u.k.u.r. definicja gospodarstwa rodzinnego (i funkcjonująca w jej ramach definicja rolnika indywidualnego) nie mogła zostać uznana nie tylko za uniwersalne rozwinięcie postanowień art. 23 konstytucji. Nie można było uznać jej za adekwatną nawet dla potrzeb uregulowania prawa pierwokupu oraz prawa nabycia nieruchomości w kształcie nadanym przez u.k.u.r. W piśmiennictwie trafnie podkreślono, że rzeczywistym motywem uchwalonej w pośpiechu u.k.u.r. była chęć zapobieżenia nabywaniu gruntów rolnych w Polsce przez osoby niebędące obywatelami polskimi⁴⁶. I właśnie w tym celu powstały zawarte tam definicje gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego. Ustawodawca, bezrefleksyjnie przechodząc nad ową „rzeczywistą *ratio legis*” u.k.u.r., wkomponował w ramy rozwiązań prawnych mających służyć poprawie struktury polskiego rolnictwa zawartą tam definicję gospodarstwa rodzinnego, już genetycznie wszak nieodpowiednią dla tych regulacji. Motywem dla takiego zabiegu było chyba to, że skoro już skonstruowano pierwszą w ustawodawstwie definicję gospodarstwa rodzinnego, przyjęto wniosek, że należy jednocześnie obudować ją regulacjami stymulującymi przemiany strukturalne w polskim rolnictwie. Trudno odnieść się z aprobatą dla tego faktu.

Należy jednak odnotować, że w doktrynie wyrażono opinię, iż ustawodawca przyjął w u.g.n.r. inny sposób rozumienia pojęcia „gospodarstwo rodzinne” niż wynikający z u.k.u.r.⁴⁷ Zgodnie z tym poglądem gospodarstwo rodzinne w u.g.n.r. to gospodarstwo oparte na pracy członków wspólnoty rodzinnej. Jeśli chodzi o jego powierzchnię, należałoby odwoływać się do specyfiki danego regionu i przeciętnej wielkości gospodarstw tam zorganizowanych. W zakresie wyznaczonym przez art. 29 ust. 3b od osób prowadzących gospodarstwo rodzinne wymaga się kwalifikacji rolniczych z u.k.u.r. a także, z zachowaniem powołanych wyżej kryteriów regionalnych, aby powierzchnia gospodarstwa nie przekroczyła 500 ha⁴⁸. W konsekwencji „rozumienie rodzinnego charakteru gospodarstwa na gruncie ustawy [...] jest

45 Zamiast wielu zob. A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, KPP 2004, nr 2, s. 386 i nast.; S. Prutis, Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. 5, s. 168 i nast. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.k.u.r. gospodarstwo rodzinne to gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha. Rolnikiem indywidualnym była zaś, zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 6 ust. 1, osoba fizyczna, będąca właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni użytków rolnych nieprzekraczającej 300 ha, prowadząca osobiście gospodarstwo rolne, posiadająca kwalifikacje rolnicze, zamieszkała w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa.

46 S. Prutis, Kształtowanie ustroju..., s. 170.

47 M. Jarosiewicz, Formy wspierania rodzinnych gospodarstw rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, „Rejent” 2009, nr 9, s. 50 i nast.

48 *Ibidem*, s. 82–83.

zatem bliższe temu wypracowanemu na gruncie art. 23 konstytucji niż u.k.u.r.”⁴⁹ Zdając sobie sprawę z niedostatecznej precyzji prawodawcy przy formułowaniu art. 29 ust. 3b pkt 1, przyjmując jednak zaprezentowane powyżej wnioski za zbyt daleko idące. Brak tu miejsca na dogłębną analizę rozważań Autora, stąd ograniczę się do kilku uwag. Przede wszystkim ów przepis zawiera wyraźne odesłanie do przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego (przez co należy rozumieć u.k.u.r.) w odniesieniu do ustalenia sposobu rozumienia pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Zaproponowany natomiast przez Autora zreferowanej powyżej koncepcji kierunku wykładni pojęcia „gospodarstwo rodzinne” nie jest adekwatny dla instytucji przetargu. Kryteria takie jak „oparcie na pracy członków wspólnoty rodzinnej” czy też determinująca w zakresie jego powierzchni „specyfika danego regionu i przeciętnej wielkości gospodarstw na danym terenie” z ograniczeniem górnego pułapu do 500 ha są kryteriami nieprecyzyjnymi, niedopasowanymi do specyfiki przetargu na nieruchomości publicznej, gdzie jednoznaczność kryteriów najlepiej sprzyja przejrzystości postępowania⁵⁰. Przy całościowej wadliwości kryteriów budujących wówczas pojęcie gospodarstwa rodzinnego według u.k.u.r., trzeba jednak przyznać, że system dowodów spełnienia poszczególnych kryteriów (zob. art. 7 u.k.u.r.) w sumie uniezależniał nabycie statusu uczestników procedury od arbitralnych, uznaniowych decyzji organizatora.

Abstrahując od oceny zasadności umieszczenia w katalogu potencjalnych uczestników procedury ograniczonej poszczególnych kategorii podmiotów oraz poprawności uregulowania ich statusu, trzeba podkreślić, że wybór samego sposobu uregulowania tej materii – przez ich enumeratywne wymienienie – zasługuje zdecydowanie na aprobatę. Dla porównania odpowiednie przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵¹ są wyrazem innego, niewłaściwego w moim przekonaniu, podejścia do problematyki uregulowania przetargu ograniczonego. Przepis art. 40 ust. 1 pkt 2 oraz 3 wprost dopuszczają formę przetargu ograniczonego (ustnego bądź pisemnego). Ustawodawca nie zawarł jednak w powyższym akcie prawnym katalogu przypadków, w których możliwe jest przeprowadzenie procedury ograniczonej. Zamieścił jedynie regulację, zgodnie z którą przetarg ograniczony organizuje się, jeżeli warunki przetargowe mogą być spełnione przez ograniczoną liczbę osób (art. 40 ust. 2a u.g.n.). Przy czym zgodnie z dyspozycją art. 40 ust. 3 to organizator decyduje o zastosowanej formie przetargu. W literaturze wskazano przypadki, w których dopuszczalne jest zorganizowanie procedury ograniczonej jako odpowiadające *ratio* procedury ograniczonej wg

49 *Ibidem*, s. 83.

50 Jednak tak ujęte kryteria mogą być podstawą dla formułowania bardziej precyzyjnych propozycji uregulowania statusu gospodarstw rodzinnych, gdyż trafnie wskazują na aspekty istotne z punktu widzenia konstrukcji definicji tych jednostek produkcyjnych również w perspektywie realizacji funkcji ANR.

51 Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm., dalej przywoływana jako u.g.n.

u.g.n.⁵² Jednak samo blankietowe uregulowanie u.g.n. w powyższej kwestii budzi poważne zastrzeżenia. Oczywiście jest, że organizator przetargu nie ma pełnej dowolności przy określaniu cech wymaganych od uczestników przetargu ograniczonego i muszą być one uzasadnione obiektywnie weryfikowalnymi kryteriami. Jednak, jak zauważa się w piśmiennictwie, w praktyce powyższa forma przetargu nie zawsze jest prawidłowo wybierana⁵³. Podsumowując, dopuszczalność zorganizowania procedury ograniczonej na gruncie u.g.n. obwarowana jest przesłanką nie dość, moim zdaniem, diagnostyczną i przez to dyskwalifikującą to rozwiązanie⁵⁴. Nie można zapominać, że niewłaściwe, nieodpowiadające ustawie skonstruowanie kryteriów dostępu do przetargu ograniczonego, naruszające zasadę równości w dostępie do przetargu skutkuje nieważnością zawartej w jego wyniku umowy (art. 58 § 1 kc.). Wszystko to przemawia za adekwatnością przyjętej metody uregulowania przetargu ograniczonego w u.g.n.r.

Ostatnie istotne zmiany w uregulowaniu trybu przetargowego przewidzianego w u.g.n.r. nastąpiły 3 grudnia 2011 r.⁵⁵ Ustawodawca dokonał równoległe zmian w u.k.u.r., likwidując m.in. niektóre mankamenty definicji rolnika indywidualnego. Zmiany dotyczyły poszerzenia katalogu tytułów władania gruntami rolnymi istotnych przy ustalaniu normy obszarowej 300 ha użytków rolnych, korekty katalogu kwalifikacji rolniczych, wprowadzenia wymogu 5-letniego zamieszkiwania w gminie, gdzie znajdują się użytki rolne wchodzące w skład gospodarstwa oraz modyfikacji przesłanki osobistego prowadzenia gospodarstwa przez wprowadzenie wymogu pracy w nim. Generalnie stanowią one postęp względem obowiązującej dotąd regulacji. Jednak przy tej okazji nasuwa się refleksja, że dotychczasowa definicja miała tyle usterek, że ustawodawca nie musiał szczególnie się natrudzić, aby stworzyć rozwiązania mogące być ocenione jako lepsze. Jak jednak widać, sam model gospodarstwa rodzinnego pozostaje niezmienny, nie uwzględnia się postulowanych w literaturze przesłanek wyodrębnienia tych jednostek produkcyjnych związanych z kryterium dochodu, które przynosi gospodarstwo, czy też czasu pracy w gospodarstwie⁵⁶.

52 Por. A. Tułodziecki, (w:) Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, pod red. M. Wolanina, Warszawa 2009, s. 208.

53 M. Stańko, (w:) J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, Gospodarka mieniem komunalnym, Warszawa 2008, s. 118. Autor przywołuje w tym kontekście rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubelskiego z dnia 27 października 2006 r. (PN.III. Wit.0911-268/06), „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 1, poz. 14). Stwierdzono w nim, że zacieśnienie kręgu potencjalnych uczestników procedury ograniczonej do mieszkańców danej gminy narusza art. 40 ust. 2a u.g.n. Zob. również R. Padrak, Sprzedaż nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Wrocław 2010, s. 69.

54 Krytycznie o uregulowaniu art. 40 ust. 2a u.g.n. wypowiedział się również R. Padrak, stwierdzając, że należałoby wprowadzić do u.g.n. szczegółowy katalog przypadków, w których dopuszczalne jest przeprowadzenie procedury ograniczonej; zob. tegoż, Sprzedaż nieruchomości..., s. 69.

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

56 Por. A. Lichorowicz, Prawna regulacja obrotu gruntami rolnymi – ocena stanu aktualnego, postulaty de lege ferenda, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 1–2, s. 21.

Najważniejsze zmiany dotyczyły katalogu uczestników przetargu ograniczonego. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 29 ust. 3b są to:

- 1) rolnicy indywidualni, w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomości wystawiana do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą lub
- 2) osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów, lub
- 3) pracownicy zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne, lub
- 4) rolnicy, którzy po dniu 31 grudnia 1991 r. sprzedali Skarbowi Państwa nieruchomości niezbędne na cele publiczne, lub
- 5) członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji lub upadłości, zamierzający utworzyć gospodarstwo rodzinne, lub
- 6) repatrianci w rozumieniu przepisów o repatriacji, przybyli do Rzeczypospolitej Polskiej nie wcześniej niż 6 lat przed dniem przetargu, lub
- 7) spółki prawa handlowego, w których 100% akcji albo udziałów należy do pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej.

Dobrze, że stworzono możliwość zorganizowania przetargu ograniczonego do wyodrębnionej kategorii osób tworzących gospodarstwo rodzinne. Dotąd przetarg ograniczony, w aspekcie wspierania gospodarstw rodzinnych, był skierowany przede wszystkim do rolników powiększających te jednostki produkcyjne. Mimo że do zadań ANR należy wspieranie tworzenia gospodarstw rodzinnych (nie tylko poprawa struktury już istniejących), to brakowało przepisu skierowanego specjalnie do tak określonych podmiotów⁵⁷. Ustawodawca słusznie wyeliminował kategorię uczestników spełniających wymogi programu osadnictwa rolniczego. Był to rządowy program interwencyjny, w którym Agencja uczestniczyła od 1996 r., nie realizując go już od 2005 r. Stąd, pomijając fakt, że wcześniej generalnie nie miał on praktycznego znaczenia dla funkcjonowania instytucji przetargu przy sprzedaży nieruchomości Zasobu, od jego wygaszenia, regulacja przewidująca tę kategorię

57 Tworzenie gospodarstwa rodzinnego na gruncie dotychczasowego stanu prawnego mogło nastąpić jako rezultat postępowania skierowanego do pracowników zlikwidowanych ppgr, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych postawionych w stan likwidacji bądź upadłości czy też rolników, którzy sprzedali Skarbowi Państwa nieruchomości niezbędne na cele publiczne (zob. art. 29 ust. 3b pkt 1, lit. b, c oraz d w dotychczasowym brzmieniu). Nie mieliśmy jednak do czynienia z instrumentami skierowanymi specjalnie do szerszego grona osób tworzących gospodarstwa rodzinne. Były to zresztą rozwiązania o znikomym zakresie praktycznego oddziaływania, stąd trudno uznać je za rzeczywiste narzędzia realizacji zadań ANR w zakresie wspierania tworzenia gospodarstw rodzinnych.

uczestników pozostawiała pustą deklaracją normatywną. Słusznie też prawodawca postanowił, że nie wystarczy jak dotychczas, ograniczenie się do wymogu, aby spółki biorące udział w przetargu były utworzone przez pracowników zlikwidowanych ppgr. Istotne jest wszak, komu przysługują udziały bądź akcje w momencie nabywania gruntów Zasobu, nie zaś kto utworzył spółkę, skoro od tego momentu mogło dochodzić do zmian podmiotowych w tym zakresie.

Aprobowanie niektórych rozwiązań przyjętych przez prawodawcę nie oznacza jednak, że regulacja przetargowego trybu sprzedaży gruntów ZWRSP jest kompletna i pozbawiona mankamentów. Poniżej przedstawione zostaną przykładowe propozycje, których realizacja, jak mi nie mam, przyczyniłaby się do ulepszenia obowiązującej regulacji normatywnej w analizowanym zakresie.

Trudno zrozumieć, dlaczego prawodawca, choćby przy okazji ostatniej nowelizacji u.g.n.r., nie wyeliminował art. 29 ust. 3c. Jest to martwa regulacja, gdyż uchylone z dniem 31 grudnia 2005 r. zostały przepisy określające gminy zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym⁵⁸. Obecnie znaczenie tego przepisu ogranicza się tylko do wskazania wartości chronionych przez prawodawcę, co może być pomocne w toku wykładni funkcjonalnej postanowień u.g.n.r.

Należy też postulować zamieszczenie regulacji doprecyzowującej przesłanki dotyczącej kryteriów wyboru oferty w tej procedurze. Nie chodzi przy tym o kazuistyczne, wyczerpujące określenie wszystkich możliwych kryteriów oceny i ich wagi. Nie byłoby to wskazane z uwagi na bogactwo potencjalnych stanów faktycznych, w których organizatorowi powinna być zapewniona pewna elastyczność w doborze kryteriów wyłonienia nabywcy. Prawodawca powinien jednak wyraźnie zaakcentować obiektywny i możliwie w danych okolicznościach precyzyjny, niezależny od swobodnego uznania organizatora charakter kryteriów oceny ofert przetargowych. Za wzór można by postawić przepisy wykonawcze do ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁵⁹. Zgodnie z § 2 ust. 3 rozporządzenia z dnia 20 kwietnia 2007 r. najkorzystniejsza oferta w przetargu pisemnym to taka oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans między ceną, sposobem jej zapłaty, sposobem wykorzystania nieruchomości i innych kryteriów podanych w ogłoszeniu o przetargu.

Wątpliwości budzi również rozwiązanie zawarte w obowiązujących przepisach wykonawczych określających szczegółowy tryb postępowania przetargowego

58 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1999 r. w sprawie określenia powiatów (gmin) zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (Dz.U. Nr 110, poz. 1264). Rozporządzenie wydano na podstawie art. 37h ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 z późn. zm.), uchylonej z dniem 1 czerwca 2004 r.

59 Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych (Dz.U. Nr 78, poz. 532).

wego, zgodnie z którym komisja przetargowa może (a więc nie musi) dopuścić jawność dokonywanych czynności poprzedzających ocenę złożonych ofert w przetargu pisemnym⁶⁰. Jest to rozwiązanie, które nie służy urzeczywistnieniu zasady jawności, będącej istotnym elementem konstrukcji przetargu przy sprzedaży nieruchomości publicznych. Dla porównania, przy przetargowej sprzedaży nieruchomości na podstawie u.g.n. etap postępowania poprzedzający ocenę ofert jest jawny obligatoryjnie⁶¹.

Lepszemu urzeczywistnieniu zasady jawności służyłoby również, mając za punkt odniesienia odpowiednie postanowienia rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r., wprowadzenie obowiązku publikacji niektórych ogłoszeń o przetargach w prasie. Oczywiście, mając na uwadze koszty publikowania ogłoszeń prasowych, należałoby ograniczyć ten wymóg do nieruchomości o rzeczywiście znacznej, określonej normatywnie wartości. Natomiast wszystkie ogłoszenia obligatoryjnie powinny być publikowane na stronie internetowej Agencji.

-
- 60 Zob. § 17 zd. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. Nr 29, poz. 151), obowiązującego w chwili złożenia artykułu do druku. Również w projektowanym rozporządzeniu, mającym zastąpić rozporządzenie z dnia 17 lutego, zamieszczono taki przepis; por. § 18 zd. 2 projektu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości ZWRSP i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów. Projekt zamieszczono na stronie www.minrol.gov.pl
- 61 Por. § 18 ust. 2 i § 19 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowania zbyć nieruchomości (Dz.U. Nr 207, poz. 2108 z późn. zm.).