

Umowy zamiany nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zawierane z osobami podlegającymi ubezpieczeniu społecznemu rolników

1. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹ przewiduje dość szeroki wachlarz prawnych form dysponowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wśród nich można wyróżnić formy rolniczego zagospodarowania Zasobu oraz przeznaczenie mienia na inne cele. Mienie niezagospodarowane ma być zabezpieczone przed zniszczeniem lub uszkodzeniem². Formy rolniczego zagospodarowania Zasobu wymienia art. 24 ust. 1 u.g.n.r. Zgodnie z jego brzmieniem, są to:

- sprzedaż mienia;
- oddanie mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania;
- wniesienie mienia do spółek;
- oddanie mienia na czas oznaczony administratorowi w celu gospodarowania;
- przekazanie w zarząd;
- zamiana nieruchomości.

W niniejszym artykule zajmę się analizą ostatniej z wymienionych wyżej form gospodarowania, której konstrukcję określa wydane na podstawie art. 24 ust. 8 i 9 u.g.n.r. rozporządzenie ministra Skarbu Państwa z dnia 22 lutego 2000 r. w sprawie warunków i trybu dokonywania zamiany nieruchomości.³ Zanim jednak przejdę do szczegółowych rozważań na gruncie rozporządzenia należy przedstawić krótką charakterystykę instytucji zamiany według kodeksu cywilnego.

Jak słusznie podkreślono w literaturze przedmiotu, zamiana pozostaje na ubożu współczesnej gospodarki rynkowej.⁴ Jednak może mieć ona pewne znaczenie zwłaszcza w tych przypadkach, gdy potencjalny kontrahent, przy braku środków pieniężnych lub w sytuacji braku zaufania do pieniądza (np. zjawiska inflacyjne), dysponuje jakimś dobrem majątkowym, które może być ekwiwalentem za inne, pożądane przez niego dobro. Jednak nie może to zmienić ogólnej konstatacji, iż

1 Dz.U. z 2004 r. nr 208, poz. 2128 ze zm., cyt. dalej jako u.g.n.r.

2 Zob. S. Prutis (w:) A. Stelmachowski (red.): Prawo rolne, Warszawa 2005, s. 216.

3 Dz.U. nr 22, poz. 288.

4 W. Katner (w:) S. Włodyka (red.): Prawo umów w obrocie gospodarczym, Warszawa 2001, s. 758.

w świetle łatwo dających się zaobserwować w obrocie gospodarczym tendencji, zamiana została wyparta przez sprzedaż.⁵

Kodeksowa regulacja zamiany charakteryzuje się bardzo dużą zwięzłością. Art. 603 kc. stanowi, że przez umowę zamiany każda ze stron zobowiązuje się przenieść na drugą stronę własność rzeczy w zamian za przeniesienie własności innej rzeczy. Zgodnie z art. 604 kc. do umowy zamiany stosuje się odpowiednio przepisy o sprzedaży. Ta widoczna dla każdego lakoniczność ustawodawcy spowodowana jest z jednej strony niewielką doniosłością praktyczną tej instytucji, z drugiej zaś podobieństwem jej natury do sprzedaży, uzasadniającym odesłanie do odpowiednich przepisów regulujących sprzedaż. W doktrynie nie ma pełnej zgodności co do zakresu, w jakim art. 604 kc. odsyła do stosowania tych przepisów przy zamianie. Jednak z uwagi na to, że rozstrzygnięcie tej kwestii nie będzie miało znaczenia dla toku dalszych rozważań na tle rozporządzenia do u.g.n.r., pozostawię ją bez dokładniejszego omówienia.⁶

Przedmiotem zamiany może być prawo własności rzeczy ruchomej, nieruchomości jak też inne zbywalne prawo majątkowe. Jako zamianę należy również zakwalifikować umowę, na mocy której strona zobowiązuje się przenieść prawo własności rzeczy za przeniesienie innego prawa majątkowego⁷. Zamiana jest więc umową, której funkcja oznacza przeniesienie praw. Jest to umowa dwustronnie zobowiązująca, konsensualna, odpłatna i wzajemna. Ta ostatnia cecha wydaje się szczególnie interesująca w świetle zagadnienia ekwiwalentności na tle zamiany nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

2. Ze wszystkich prawnych form rolniczego zagospodarowania Zasobu, o których mowa w art. 24 ust. 1 u.g.n.r., normatywna regulacja instytucji zamiany nieruchomości została wprowadzona najpóźniej. Początkowo w piśmiennictwie wiązano z nią pewne nadzieje. Twierdzono, że może ona otworzyć drogę do osadnictwa rolnego, zwłaszcza na terenach Polski północnej i zachodniej, czyli tam, gdzie ma miejsce koncentracja Zasobu.⁸ Rychło okazało się jednak, że zamiana (w postaci regulowanej w § 4 ust. 1 pkt 1) jest instytucją martwą, nie spełniającą choćby w ułamku uzasadnionych oczekiwań, które jej towarzyszyły. Wystarczy powiedzieć, że zgodnie z danymi zawartymi w raporcie Agencji – do końca 2003 r. nie zawarto ani jednej umowy zamiany nieruchomości w tej postaci stosownie do przepisów rozporządzenia.⁹ Według stanowiska Agencji jest to spowo-

5 A. Olejniczak (w:) J. Rajski (red.): System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa, t. 7, Warszawa 2004, s. 230

6 Co do szczegółów zob. przykładowo: J. Jezioro (w:) E. Gniewek (red.): Kodeks cywilny. Komentarz, t. 2, Warszawa 2004, s. 156–159

7 W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian: Zobowiązania. Zarys wykładu, Warszawa 2004, s. 428

8 Zob. J. Nadler: Wady regulacji prawnej gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, (w:) R. Budzinowski i A. Zieliński (red.): Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki, Poznań – Kluczbork 2002, s. 143–144

9 Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych w roku 2003, s. 30

dowane tym, że potencjalnie zainteresowani rolnicy nie spełniają warunków określonych prawem.¹⁰ Można mieć jednak uzasadnione wątpliwości, czy przyczyny tego stanu rzeczy nie mają również innego źródła. Rolnicy z pewnością obawiają się przede wszystkim ryzyka związanego z całkowitą zmianą ich życia i wyrwania z dotychczasowego środowiska, nie posiadając gwarancji ekonomicznego powodzenia takiego przedsięwzięcia. Poza tym jest oczywiste, że zamiana faktycznie nieekwiwalentna, pomimo normatywnie określonych okoliczności uznania gruntów za ekwiwalentne (§ 6 ust. 1 rozporządzenia), obiektywnie rzecz biorąc nie jest gospodarczo korzystna i powoduje uszczuplenie Zasobu bez stosownej odpłaty. Agencja może więc nie być zainteresowana efektywnym korzystaniem z tej formy dysponowania Zasobem. Ustawa nie wyróżnia przy tym sytuacji, w których obligatoryjną formą dysponowania Zasobem byłaby zamiana.¹¹

Powyższe spostrzeżenia nie powinny jednak zaważyć na przekonaniu o celowości analizy przepisów regulujących zamianę nieruchomości z Zasobu, zwłaszcza że – uprzedzając dalszy tok rozważań – trzeba stwierdzić, iż są one dalekie od jednoznaczności i przysparzają wiele wątpliwości interpretacyjnych. Problematyczne jest również samo określenie charakteru tej instytucji. Niewątpliwie owe fakty utrudniają efektywne wykorzystanie tego instrumentu w praktyce.

Należy wyróżnić dwa przypadki zawarcia umowy zamiany, przewidziane przez rozporządzenie w § 4 ust. 1, pkt 1 i 2:

- w pierwszym przypadku ma nastąpić likwidacja gospodarstwa rolnego stanowiącego własność rolnika co najmniej 5 lat, położonego na terenie województw, w których powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego jest mniejsza niż 5 ha¹² i utworzenie przez tego rolnika gospodarstwa rolnego na terenie innych województw, a także odpowiednia zmiana jego miejsca zamieszkania (§ 4 ust. 1 pkt 1);
- w drugim przypadku zamiana może nastąpić na wniosek rolnika, jeśli w jej wyniku zapobiegnie się zmniejszeniu powierzchni gospodarstwa rolnego w związku z przeznaczeniem nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami (§ 4 ust. 1 pkt 2).

Najbardziej frapujący wydaje się pierwszy przypadek, z którym wiąże się relatywnie rozbudowane regulacje dotyczące warunków, od spełnienia których zależy zawarcie umowy, ekwiwalentności, konsekwencji w postaci dopłat

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ Por. S. Prutis: *Gospodarowanie...*, s. 78, A. Doliwa: *Determinanty kierunków zagospodarowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, *Studia Iuridica Agraria*, t. 3, Białystok 2002, s. 75–76

¹² Zob. *Rocznik statystyczny województw 2003*, s. CLXXIV – CLXXVII, gdzie zamieszczono dane o średniej wielkości gospodarstw rolnych w poszczególnych województwach.

i obowiązku zwrotu wartości części nieruchomości w razie jej sprzedaży. Zamiana jest tu instrumentem poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych¹³ i co za tym idzie – ma zapewnić możliwość prowadzenia racjonalnej działalności rolniczej.¹⁴ Przez pryzmat tego spostrzeżenia należy interpretować przepisy jej dotyczące. Dlatego na tym przypadku zamiany też przede wszystkim skupię swoją uwagę.

3. Rozporządzenie w § 1 określa podmioty i przedmiot świadczenia z umowy zamiany. Z jednej strony jest to Agencja, działająca jako ustawowy powiernik Skarbu Państwa.¹⁵ Drugą stroną jest rolnik, czyli zgodnie z § 2 pkt 2 osoba podlegająca ubezpieczeniu emerytalno – rentowemu na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁶. Art. 16 u.u.s.r. określa krąg podmiotów podlegających z mocy ustawy i na wniosek ubezpieczeniu emerytalno – rentowemu. Ponieważ rozporządzenie nie czyni tu żadnych rozróżnień, trzeba uznać, że stroną umowy zamiany może być osoba podlegająca ubezpieczeniu zarówno z mocy ustawy, jak i objęta ubezpieczeniem na wniosek. Krąg potencjalnych kontrahentów Agencji jest zdeterminowany przez przedmiot świadczenia strony umowy. Przepis § 1 stanowi, że są to nieruchomości, a § 3 precyzuje, że muszą być one wolne od obciążeń, z wyjątkiem służebności gruntowych. Aby jednak precyzyjnie określić przedmiot świadczenia strony umowy zamiany, trzeba nawiązać do § 4 ust. 1 i zawartej w § 2 pkt 1 definicji gospodarstwa rolnego.

Gospodarstwem rolnym jest, zgodnie z § 2 pkt 1, gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym, którego właścicielem lub współwłaścicielem jest wyłącznie rolnik. Natomiast według ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹⁷ gospodarstwem rolnym jest obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów jako użytki rolne¹⁸ lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha fizyczny lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.¹⁹ Osoby, które są właścicielami lub posiadaczami gruntów

13 S. Prutis (w.): *Prawo rolne*, s. 229.

14 Por. W. Rukat: *Zamiana nieruchomości rolników na nieruchomości rolne Skarbu Państwa*, *Agroprzemiany* 2000, nr 6.

15 Na temat powierniczego statusu Agencji zob. zwłaszcza: A. Doliwa: *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, *Studia Prawnicze* 2003 nr 1, s. 107 i nast., zob. też: M. Możdzen–Marcinkowski: *Agencja Nieruchomości Rolnych*, *Zakamycze* 2003, s. 68 i nast. Sposób określenia stron umowy zamiany w rozporządzeniu budzi wątpliwości drugiego z wymienionych autorów; zob. M. Możdzen–Marcinkowski: *op.cit.*, s. 141–142.

16 Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, *Dz.U.* z 1998 r. nr 7, poz. 25 ze zm., cyt. dalej jako u.u.s.r.

17 *Dz.U.* z 1993 r. nr 94, poz. 431 ze zm., cyt. dalej jako u.p.r.

18 Zgodnie z § 68 ust. 1 rozporządzenia ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (*Dz.U.* nr 38, poz. 454), użytkami rolnymi są grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami i rowy.

19 R. Dowgier (w.): L. Etel (red.): *Prawo podatkowe w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2004, s. 151.

o obszarze mniejszym niż wynikający z definicji gospodarstwa dla celów podatku rolnego, płacą podatek rolny według wyższej stawki.²⁰ Nie ma wymogu prowadzenia działalności rolniczej na gruntach podlegających podatkowi rolnemu. Jednak w przypadku, gdy zostaną one zajęte do prowadzenia działalności gospodarczej inna niż działalność rolnicza, będą opodatkowane podatkiem od nieruchomości. Według przepisów podatkowych gospodarstwem rolnym są grunty, których dany podmiot nie musi być właścicielem – może względem nich przysługiwać mu inny tytuł prawny (np. dzierżawa); mogą to być również grunty posiadane bez tytułu prawnego. Nie ma przy tym potrzeby, aby istniała między nimi jakakolwiek więź gospodarcza. Przykładowo: jednym gospodarstwem rolnym są trzy grunty, z których każdy ma powierzchnię 0,5 ha, będące własnością lub znajdujące się w posiadaniu jednej osoby, sklasyfikowane w ewidencji jako łąki trwałe, z których każdy znajduje się w innym województwie. Przy tym jedynym łączącym je elementem jest osoba podatnika.²¹

Rozporządzenie wprowadza pewne modyfikacje do powyższej definicji. Tu gospodarstwem są jedynie te grunty, których dana osoba jest właścicielem. Nie bierze się więc pod uwagę, przykładowo, gruntów dzierżawionych. Z kręgu podmiotów będących właścicielami gruntów należy wykluczyć osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Cechą konstytutywną rolnika w rozumieniu przepisów rozporządzenia jest podleganie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Konkludując należy stwierdzić, że gruntami gospodarstwa rolnego są użytki rolne lub grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha fizyczny lub 1 ha przeliczeniowy, których właścicielem lub współwłaścicielem jest wyłącznie osoba podlegająca ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Rozporządzenie w § 4 ust. 1 pkt 1, określając konsekwencje zawarcia umowy zamiany stanowi, że w jej wyniku następuje likwidacja gospodarstwa rolnika i utworzenie gospodarstwa na terenie innych województw. Zwraca uwagę to, że prawodawca – określając skutki czynności cywilnoprawnej – odwołuje się do pojęć nie używanych zazwyczaj w tym kontekście. Pojawiają się tu wątpliwości, jak należy rozumieć wyrażenie „likwidacja gospodarstwa rolnego” – czy jest ono równoznaczne z „przeniesieniem własności gospodarstwa” (ściśle mówiąc – nieruchomości je tworzących)? Można spotkać pogląd, że przez likwidację gospodarstwa trzeba rozumieć przeniesienie przez właściciela na Skarb Państwa własności, jeśli nie całego gospodarstwa, to takiej jego części, że pozostawiona powierzchnia nie przekroczy 1 ha fizycznego lub przeliczeniowego.²² Uznanie słuszności powy-

20 Zob. art. 6 ust. 1 ustawy o podatku rolnym.

21 L. Etel: Podatek od nieruchomości, rolny i leśny, Warszawa 2003, s. 317.

22 W. Rukat: Zamiana nieruchomości..., Podkreślmy jeszcze raz, że mówiąc o przeniesieniu własności gospodarstwa w umowie zamiany dokonuje się uproszczenia – jako takie nie jest ono przedmiotem własności, a są nimi nieruchomości wchodzące w jego skład i one są przedmiotem świadczenia w umowie zawartej z Agencją.

ższego stanowiska prowadziłyby do pewnych, mogących budzić uzasadniony sprzeciw konsekwencji. Nie znajduje ono przede wszystkim uzasadnienia w świetle celu rozważanej instytucji. Rolnik nie będzie w stanie nieruchomości, którą sobie „zostawi”, włączyć do procesu racjonalnej działalności rolniczej, skoro grunty nowo utworzonego gospodarstwa, na których skupi (w założeniu) on swoją aktywność, położone będą na terenie innego województwa. Ze znaczenia wyrażenia „likwidacja gospodarstwa”, na tle analizowanego tu stanowiska, nie sposób wysnuć wniosku, że grunty, których własność jest przenoszona przez rolnika w drodze zamiany muszą mieć jakiś określony obszar. Wskazuje ono raczej od strony negatywnej (a są to grunty o określonej normatywnie powierzchni będące własnością rolnika), w konsekwencji zawarcia umowy, nie może się znajdować na terenie danego województwa. Zwróćmy uwagę, że rolnik, będący właścicielem gruntów o powierzchni 1,5 ha, (przynajmniej teoretycznie) mógłby przenieść własność nieruchomości o powierzchni 0,5 ha, aby zadośćuczynić wymogowi likwidacji gospodarstwa. Natomiast rolnik prowadzący działalność w jednostce wytwórczej zorganizowanej na gruntach o powierzchni 1 ha²³, nawet gdyby był gotów przenieść własność całości nieruchomości, mimo to nie mógłby w ogóle zawrzeć umowy z Agencją, ponieważ nie ma gospodarstwa rolnego. W świetle poczynionych spostrzeżeń nie należy z góry odrzucać takiej interpretacji, zgodnie z którą rolnik w drodze zamiany powinien przenieść własność całości nieruchomości tworzących jego gospodarstwo rolne.²⁴

W najprostszym przypadku zawarcia umowy zamiany z § 4 ust. 1 pkt 1, rolnik przeniesie własność gruntów, na których prowadzi działalność rolniczą i z tego tytułu podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, a poza gruntami, na których prowadzi tę działalność nie jest właścicielem ani posiadaczem innych nieruchomości. Taka ewentualność nie wyczerpuje jednak wszystkich sytuacji, które mogą się zdarzyć w praktyce.

Pojęcie gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników ma zasadnicze znaczenie przy ustaleniu kręgu osób podlegających ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Według art. 6 pkt 4 u.u.s.r. gospodarstwem rolnym jest każde gospodarstwo służące prowadzeniu działalności rolniczej. W doktrynie powszechnie przyjęta jest opinia, że powyższa definicja ma charakter funkcjonalny.²⁵ Grunty rolne wchodzące w skład takiego gospodarstwa powinny

23 Nie przekraczającej również 1 ha przeliczeniowego.

24 Wypada także zauważyć, że grunty, których własności rolnik nie przeniósł w drodze zamiany, dla potrzeb wymiaru podatku rolnego byłyby kwalifikowane jako grunty gospodarstwa rolnego. Ponieważ rolnik, obok gruntu (znaczenie przekraczającego obszar wymagany przez art. 2 ust. 1 ustawy o podatku rolnym), którego własność otrzymał w drodze zamiany, byłby również właścicielem gruntu o obszarze mniejszym niż 1 ha fizyczny i 1 ha przeliczeniowy (pozostawiony na terenie województwa, gdzie dotąd prowadził działalność rolniczą), to otrzymałby dwie odrębne decyzje wymiarowe (ponieważ grunty położone są w różnych gminach), jednak od obydwu gruntów wymierzony będzie podatek według stawki właściwej dla gruntów gospodarstwa rolnego; por. L. Etel: Podatek..., s. 351.

25 A. Stelmachowski (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 2002, s. 81, R. Budzinowski (w:) Prawo rolne, *op.cit.*, s. 54.

stanowić (wraz z innymi jego składnikami) zorganizowaną całość służącą prowadzeniu działalności rolniczej.²⁶ Oczywiście gospodarstwo, zgodnie z wymogami stawianymi przez przepisy rozporządzenia, musi być zorganizowane na gruntach będących własnością rolnika o powierzchni przekraczającej 1 ha fizyczny lub 1 ha przeliczeniowy.²⁷

Z przepisów rozporządzenia nie wynika aby rolnik, będący potencjalną stroną umowy zamiany, miał prowadzić działalność produkcyjną na całości gruntów będących jego własnością – nie wszystkie muszą, choćby potencjalnie, stanowić zorganizowanej całości gospodarczej. Sądzę, że nie wywoła sprzeciwu konstatacja, iż rolnik może być stroną umowy zamiany, o ile jego nieruchomości, nie wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej, nie mogą być włączone do prowadzonej przez tego rolnika na pozostałych gruntach działalności, przez co stałaby się ona racjonalna, ani też kiedy same, w oderwaniu od pozostałych gruntów będących własnością rolnika, nie mogą być podstawą prowadzenia racjonalnej działalności w rolnictwie.

Rozważenia wymaga zagadnienie, jakie konsekwencje wywiera fakt posiadania przez rolnika, obok gruntów będących jego własnością, również gruntów, o których mowa w art. 1 ustawy o podatku rolnym, jednak bez podstawy własnościowej. Wyciągnięcie z brzmienia § 2 pkt 1 wniosku, że rolnik, aby spełnić przesłanki wymagane od strony umowy zamiany w ogóle nie może posiadać innych gruntów niż będące jego własnością nie może być uznane za poprawne. W takiej sytuacji rolnik będący właścicielem gruntów o powierzchni nieznacznie przekraczającej 1 ha fizyczny lub 1 ha przeliczeniowy, posiadający również niewielki obszarowo grunt na przykład jako dzierżawca, nie mógłby zawrzeć umowy z Agencją, pomimo ewidentnie uzasadnionej potrzeby poprawy struktury obszarowej jego gospodarstwa. Generalnie należy dopuścić możliwość posiadania gruntów bez podstawy własnościowej; jednak, co oczywiste, przy ustalaniu powierzchni gospodarstwa wymaganej przez rozporządzenie pomijałoby się je – można powiedzieć „brało w nawias”. Czyli nie mielibyśmy do czynienia z gospodarstwem w przypadku gdyby rolnik, będąc właścicielem gruntów o obszarze nie przekraczającym 1 ha fizycznego ani 1 ha przeliczeniowego, byłby jednocześnie np. dzierżawcą użytków rolnych o powierzchni 5 ha. Jednak trzeba też mieć na uwadze, że jeśli rolnik, obok gruntów będących jego własnością, byłby także posiadaczem gruntów o dużej powierzchni, to w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, mogłaby odpaść potrzeba poprawy struktury obszarowej jego gospodarstwa – w tej sytuacji, dokonując wyboru kontrahenta, powinno się pominąć ofertę takiego rolnika.

26 Zob. E. Drozd: Podstawowe zagadnienia konstrukcyjne umowy z następcą, Rejent 1991, nr 3, s. 34.

27 Zob. E. Klat-Górska: Przeniesienie własności nieruchomości rolnej – przykłady ograniczeń, Wrocław 2003, s. 87–88.

Na tle § 4 ust. 1 pkt 1 powstaje jeszcze jedna wątpliwość, wywołana nieprecyzyjną terminologią stosowaną przez prawodawcę. Nie jest jasne, na terenie jakich województw w wyniku zamiany może być utworzone gospodarstwo rolnika. Ten problem ma źródło w bardzo niejednoznacznym brzmieniu powyższego przepisu. Na tle jego brzmienia możliwa jest interpretacja, że chodzi tu o jakiekolwiek województwa inne niż te, gdzie znajdują się nieruchomości, których własność jest przenoszona na Skarb Państwa, oraz taka, że chodzi jedynie o województwa, w których średnia wielkość indywidualnego gospodarstwa rolnego jest równa bądź większa niż 5 ha. Za pierwszym stanowiskiem przemawia argument, że gdyby prawodawca chciał wyłączyć możliwość utworzenia gospodarstwa przez rolnika na terenach województw o najniższej średniej powierzchni gospodarstwa, zamiast używać wyrażenia „utworzenie gospodarstwa na terenie innych województw”, użyłby sformułowania „utworzenie gospodarstwa na terenie województw, w których średnia powierzchnia indywidualnego gospodarstwa jest równa bądź większa niż 5 ha”. Słuszność drugiej z prezentowanych ewentualności można wywodzić z treści § 4 ust. 2, który stanowi, że gospodarstwo utworzone w wyniku zamiany nie może być mniejsze niż średnia powierzchnia gospodarstwa w danym województwie. Już sama możliwość utworzenia gospodarstw o takim (minimalnym) obszarze w województwach o najniższej średniej byłaby w oczywisty sposób sprzeczna z celem zamiany.²⁸ Rozstrzygnięcie tego problemu jest jednak pozbawione wszelkiego znaczenia praktycznego, ponieważ Agencja nie będzie oferowała nieruchomości położonych na obszarach województw innych niż te, w których stopień koncentracji Zasobu jest największy (np. województwa warmińsko-mazurskie czy zachodniopomorskie), a tam przeciętna wielkość gospodarstwa znacznie przekracza 5 ha.

W rozporządzeniu nie przewidziano maksymalnego obszaru gospodarstwa będącego własnością osoby ubiegającej się o zawarcie umowy zamiany z Agencją, a którego przekroczenie dyskwalifikowałoby rolnika jako potencjalną stronę umowy zamiany z § 4 ust. 1 pkt 1. Z tego, że ma ono być położone na terenie województw o przeciętnej wielkości gospodarstwa poniżej 5 ha nie wynika, że gospodarstwo rolnika nie może być większe. Rozporządzenie w ogóle nie przewiduje tu żadnych ograniczeń obszarowych. Ich określenie powinno być widziane w perspektywie celu regulacji. Wobec tego to Agencja, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności, w ostatecznym rozrachunku decyduje, grunty jakich gospodarstw kwalifikują się do zamiany. Fakt, że umowa zamiany zostanie zawarta z rolnikiem, który ma możliwość prowadzenia w pełni racjonalnej działalności rolniczej w gospodarstwie będącym dotąd jego własnością nie może w żadnym razie prowadzić do wniosku, że byłaby ona z tej przyczyny dotknięta sankcją nieważności.

28 Hipotetycznie mogłoby dojść do takiej sytuacji, z zachowaniem wymogu ekwiwalentności z § 4 ust. 1 pkt 1, jeśli rolnik przeniósłby własność gruntu o niewielkim obszarze i bardzo niskiej klasie bonitacyjnej w zamian za grunt nieco większy o wysokiej klasie bonitacyjnej.

4. Rolnik ubiegający się o zawarcie umowy zamiany (z § 4 ust. 1 pkt 1), jak już wspomniano, powinien być właścicielem gospodarstwa przynajmniej przez pięć lat. Przez cały ten okres osoba będąca potencjalną stroną umowy zamiany powinna podlegać ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, ponieważ przepis wyraźnie stanowi, że właścicielem powinien być rolnik, co jest równoznaczne z tym wymogiem. Przepis § 4 ust. 3 wprowadza tu modyfikację stanowiąc, że do powyższego okresu dolicza się okres, w którym gospodarstwo stanowiło własność jego spadkodawcy (§ 4 ust. 3 pkt 1) lub osoby, która przekazała swoje gospodarstwo rolnikowi w związku z nabyciem prawa do rolniczej emerytury lub renty (§ 4 ust. 3 pkt 2). Jeśli chodzi o sytuację spadkodawcy, to trzeba przyjąć, że nie ma znaczenia, czy dziedziczył on na podstawie ustawy czy testamentu – zawsze może doliczyć okres własności poprzednika. Dokładniejszej charakterystyki wymaga druga sytuacja. Dla jej wyjaśnienia niezbędne jest określenie znaczenia wyrażenia „przekazanie gospodarstwa w związku z nabyciem prawa do rolniczej emerytury lub renty”. Przekazanie należy oczywiście rozumieć jako przeniesienie własności gruntów gospodarstwa. Natomiast sformułowanie, że przeniesienie własności następuje „w związku” z nabyciem prawa do odpowiedniego świadczenia, wymaga bliższego omówienia. Z góry należy odrzucić wykładnię, zgodnie z którą zwrot „w związku” należy rozumieć w ten sposób, że przekazanie gospodarstwa jest konieczną przesłanką nabycia samego prawa do emerytury lub renty. Doprowadziłoby to do dziwacznej sytuacji, gdy rolnik może zaliczyć sobie okres, w którym uprzednio właścicielem była osoba nabywająca prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 19 ust. 2 u.u.s.r., gdzie jednym z koniecznych warunków jest zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Nie mógłby zaliczyć okresu poprzednika rolnik nabywający grunty od osoby, która nabyła prawo do emerytury na podstawie art. 19 ust. 1 (nie jest wymagane zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej). Zwrot „w związku z nabyciem prawa do emerytury lub renty”, trzeba jednak widzieć w kontekście pojęcia „zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej”. Zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej, czyli stan, w którym rolnik przekazujący gospodarstwo nie jest właścicielem ani posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy o podatku rolnym, ani nie prowadzi działu specjalnego produkcji rolnej (art. 28 ust. 4 u.u.s.r.), może być wymagane, jak wskazano wyżej, dla uzyskania prawa do emerytury, ale może być tylko przesłanką uzyskania odpowiedniego świadczenia w pełnej wysokości. Jako środek prowadzący do zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej wchodzi w grę różne typy umów przenoszących własność nieruchomości, takie jak darowizna czy sprzedaż; przeniesienie własności może też nastąpić na podstawie umowy zawartej w wykonaniu umowy z następcą.²⁹

29 Por. R. Pastuszko: Charakter umów przenoszących własność gospodarstwa rolnego za świadczenia emerytalno-rentowe, Rejent 2004, nr 1, s. 57 i nast.

5. Chyba najbardziej oryginalnym rozwiązaniem przewidzianym w rozporządzeniu jest zawarte w § 6 ust 1 postanowienie, zgodnie z którym zamianę (o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1) uważa się za ekwiwalentną, jeśli za przeniesienie własności 1 ha przeliczeniowego gruntu rolnego na Skarb Państwa Agencja przenosi 10 ha przeliczeniowych gruntu rolnego na rolnika. Zanim przejdę do rozważań nad tym zapisem rozporządzenia, przedstawię zagadnienie ekwiwalentności w kontekście umów wzajemnych w prawie cywilnym.

Można powiedzieć, że art. 603 kc. konstruuje ustawową definicję umowy zamiany.³⁰ Truizmem jest stwierdzenie, że przewidziane w tym przepisie powiązanie świadczeń stron umowy bezsprzecznie świadczy o tym, że jest to umowa wzajemna.³¹ Jak rozumieć samo pojęcie wzajemności nie jest jednak jednolicie objaśniane w piśmiennictwie.

Zgodnie z art. 487 § 2 kc. w umowach wzajemnych świadczenie każdej ze stron jest odpowiednikiem świadczenia drugiej. Według jednej z obecnych w piśmiennictwie koncepcji chodzi tu o równowagę, inaczej mówiąc – ekwiwalentność świadczeń. Decydujące znaczenie przy uznaniu świadczeń za równoważne ma miernik subiektywny.³² Według alternatywnej koncepcji – kwalifikując umowę jako wzajemną – nie ma potrzeby, aby świadczenia stron były względem siebie równowartościowe ani subiektywnie, ani przy zastosowaniu mierników obiektywnych.³³ W tym ujęciu cechuje je więc polegająca na wzajemnym sprzężeniu świadczeń stron – każda zobowiązuje się dlatego, że otrzyma świadczenie drugiej strony.³⁴

W obrocie cywilnoprawnym, pomijając unormowania szczególne, ukształtowanie wzajemnej relacji wartości świadczeń zostało w zasadzie pozostawione swobodnej ocenie stron dokonywających czynności prawnych. Rozporządzenie, ustalając ogólnie stosunek w jakim mają pozostawać względem siebie rozmiary świadczeń stron umowy zamiany z § 4 ust. 1 pkt 1, zupełnie abstrahuje od ekwiwalentności rozumianej obiektywnie, jak i subiektywnie. Abstrahuje od równowartości subiektywnej, bo w ogóle uniezależnia ocenę stosunku wartości, w jakim pozostają względem siebie świadczenia od indywidualnego poglądu stron. Jeśli chodzi o ekwiwalentność rozumianą obiektywnie, to wprowadza oderwaną od rynkowej wartości zamienianych nieruchomości proporcję, w której świadczenia rolnika i Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa pozostają względem siebie. Mamy więc do czynienia jedynie z ekwiwalentnością normatywną – przepisy prawa, z pominięciem woli stron i powszechnie przyjętego sposobu rozumienia pojęcia

30 Por. Z. Ziemiński: *Logiczne podstawy prawoznawstwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1966, s. 168–169.

31 Z. Radwański: *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2003, s. 114–115.

32 W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania...*, s. 132.

33 Zob. Z. Radwański: *Zobowiązania...*, s. 116.

34 *Ibidem*

ekwiwalentności określają, kiedy należy uznać, że świadczenia każdej z nich są odpowiednikami. Tylko w przypadku zamiany, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 2, dla zachowania ekwiwalentności świadczeń wymaga się, aby wartość nieruchomości była równa – tutaj mamy do czynienia z ekwiwalentnością obiektywną.

Z poruszaną kwestią wiąże się problematyka dopłat w razie różnicy wartości zamienianych nieruchomości. Ten aspekt jest regulowany przez § 7 rozporządzenia. Co oczywiste, do rzadkości będą należały sytuacje, w których relacja, o której mowa w § 6 ust. 1 zostanie dokładnie zachowana. Od razu trzeba nadmienić, że możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której to rolnik otrzyma nieruchomość większą niż by to wynikało z § 6 ust. 1 (wtedy będzie zobowiązany do uiszczenia dopłaty), ale też nie można wykluczyć, że rolnik otrzyma nieruchomość o mniejszym niż 10 do 1 stosunku liczby ha przeliczeniowych (np. za 1 ha przeliczeniowy gruntu otrzyma 9 albo 8 ha przeliczeniowych), o ile umożliwi to osiągnięcie celu tej postaci zamiany, czyli stworzenia warunków prowadzenia racjonalnej działalności rolniczej.

Zgodnie z § 7 ust. 1 różnica wartości zamienianych nieruchomości podlega dopłacie, do której uiszczenia obowiązani są odpowiednio rolnik albo Agencja. Nie jest jednak dopuszczalne, aby rolnik, który na mocy umowy z § 4 ust. 1 pkt 1 otrzymał np. 9 ha przeliczeniowych gruntu od Skarbu Państwa za 1 ha przeliczeniowy własnego gruntu (nie zachowano by normatywnie ustalonego pułapu ekwiwalentności „na niekorzyść” rolnika), otrzymałby równowartość pieniężną za „brakujący” (do 10 ha) 1 ha przeliczeniowy. Przepis § 7 ust. 2 stanowi, że przy ustalaniu wysokości dopłaty z tytułu różnicy wartości nieruchomości zamienianych zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1, pod uwagę brana jest tylko wartość nadwyżki powierzchni tych nieruchomości w hektarach przeliczeniowych ponad powierzchnię uznaną za ekwiwalentną, stosownie do § 6 ust. 1 oraz wartość części składowych nieruchomości. Ten przepis używa wyrazu „dopłata” nie odnosząc go do tylko jednej ze stron (rolnik czy Agencja). W dalszej części stanowi, że przysługuje ona wyłącznie w sytuacji tam wskazanej. Wynika z tego, że reguluje jedyną sytuację, w której dopuszczalna jest dopłata przy tej postaci zamiany. Czyli obowiązek dopłaty z powodu niezachowania proporcji określonej w § 6 ust. 1 może spoczywać tylko na rolniku, nigdy zaś na Agencji. Rolnik będzie zobowiązany uiszczyć wartość nadwyżki nabytych nieruchomości ponad powierzchnię uznaną za ekwiwalentną. Jeśli zaś w wyniku zamiany stanie się właścicielem nieruchomości o ilości hektarów przeliczeniowych mniejszej niż by to wynikało z § 6 ust. 1, to problem dopłaty z tego tytułu na jego rzecz ze strony Agencji w ogóle nie powstanie. Świadczy to jednak o tym, że sformułowanie § 6 ust. 1 nie jest dość precyzyjne. Przepis ten powinien, patrząc przez pryzmat powyższych wniosków, mieć następujące brzmienie: „Zamianę, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1, uważa się za ekwiwalentną, jeżeli w zamian za przeniesienie własności 1 ha przeliczeniowego gruntu rolnego na Skarb

Państwa Agencja przenosi nie więcej niż 10 ha przeliczeniowych gruntu rolnego na własność rolnika”.

Wprowadzenie do umowy obowiązku uiszczenia dopłaty powoduje, że mamy do czynienia z umową mieszaną,³⁵ ponieważ zamiana zakłada całkowitą eliminację świadczeń pieniężnych.³⁶ Uważam, że dopłata ze strony rolnika w żadnym przypadku nie może przybierać wygórowanych rozmiarów, ponieważ umowa zbliżyłaby się tym samym swoim charakterem do sprzedaży. Z tą związana jest już inna regulacja trybu zawarcia umowy.

Następny problem pojawiający się przy omawianiu sytuacji prawnej stron umowy z § 4 ust. 1 pkt 1 ma źródło w uregulowaniu zawartym w § 7 ust. 3. Jeśli rolnik, w okresie 5 lat od zawarcia umowy zamiany z § 4 ust. 1 pkt 1, sprzedaje nabytą na jej podstawie nieruchomość lub jej część, będzie miał obowiązek zapłaty na rzecz Agencji 9/10 ceny uzyskanej za każdy hektar przeliczeniowy. Wpłata nie może być niższa niż 9/10 wartości tej nieruchomości ustalonej według ust. 2. Obowiązek wpłacenia na rzecz Agencji części ceny nie dotyczy jednak sprzedaży części nieruchomości objętej dopłatą (§ 7 ust. 4). Trzeba zauważyć, że obowiązek określony w § 7 ust. 3 adresowany jest do rolnika. Nie można jednak wyciągać stąd wniosku, że jeśli sprzedający nieruchomość nie podlega w tej chwili ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, to powyższa powinność go nie dotyczy. W tym przypadku użycie przez prawodawcę wyrazu „rolnik” nie służy określeniu właściwości, jaką jest podleganie w danym momencie ubezpieczeniu, ale identyfikuje daną osobę jako stronę umowy zamiany zawartej z Agencją. Jednak sposób sformułowania tego przepisu nie należy do precyzyjnych.

W literaturze stwierdzono, że powyższy przepis statuuje „ustawowy udział Agencji w zyskach ze sprzedaży cudzego mienia”.³⁷ Oczywistym jest, że Agencja, skoro przenosi na rolnika własność nieruchomości obiektywnie o wyższej wartości niż uzyskiwana od niego, musi być wyposażona w instrument, który zapewniłby realizację celu, dla którego umowa została zawarta. Problem w tym, że instrument, którym dysponuje nie jest w stanie tego zagwarantować. Może on jedynie zapobiec zawieraniu umów zamiany przez osoby, które chciałyby nabyć nieruchomość Skarbu Państwa w celu jej szybkiej sprzedaży z zyskiem. Jednak nie zapewnia, że będzie na niej prowadzona działalność rolnicza. Nie da się wskazać przepisu rozporządzenia, wyraźnie przewidującego jakieś konsekwencje na wypadek, jeśli kontrahent Agencji nie będzie prowadził działalności rolniczej na uzyskanych gruntach. Nie można w tym przypadku, w moim odczuciu, szukać źródła upraw-

35 J. Skąpski (w:) S. Grzybowski (red.): System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa, Ossolineum 1976, s. 175.

36 Cz. Żuławska (w:) G. Bieniek (red.): Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania, t. 2, Warszawa 2005, s. 139.

37 M. Możdżeń-Marcinkowski: Agencja..., s. 142.

nienia Agencji do żądania zapłaty przez kontrahenta wartości korzyści uzyskanych w wyniku zawarcia umowy, w fakcie nieosiągnięcia celu zamiany. Przepis § 6 ust. 1 przewiduje, że świadczenia stron są ekwiwalentne. W związku z tym wszelkie przypadki, w których na kontrahencie Agencji może spoczywać obowiązek uiszczenia wartości korzyści mieszczących się w limicie określonym tym przepisem powinny być wyraźnie przewidziane i nie można ich dowolnie wyinterpretować.

Uprawnienie Agencji do żądania zapłaty wartości części nieruchomości nie obejmuje innych, poza sprzedażą, przypadków przeniesienia własności nieruchomości. To, że pominięto tu przypadki przeniesienia własności na podstawie innych niż sprzedaż umów, na mocy których rolnik uzyskuje odpowiednią korzyść majątkową (np. kolejna umowa zamiany) należy już uznać za wyraz niekonsekwencji prawodawcy.³⁸ Poza tym wątpliwości wzbudza sytuacja, w której sprzedający nieruchomość rolnik otrzymał za każdy przekazany 1 ha przeliczeniowy mniej niż 10 ha przeliczeniowych. Czy również powinien wpłacić równowartość 9/10 wartości nieruchomości? Kategoryczne brzmienie przepisu wydaje się nie dopuszczać innego wyjścia. Aprobata tego stanowiska prowadziłaby jednak do nałożenia na tych rolników obowiązku nie mającego uzasadnienia w korzyściach, jakie uzyskali wcześniej, zawierając umowę z Agencją. Ów obowiązek miałby więc w tym aspekcie czysto represyjny charakter – zauważmy, że ten element nie byłby obecny w przypadku rolników, którzy uzyskali z Zasobu nieruchomości (biorąc pod uwagę liczbę hektarów przeliczeniowych) na najbardziej korzystnych warunkach. W istocie mielibyśmy do czynienia z nierównym traktowaniem osób, które zawarły umowę z Agencją. Chociaż więc literalne znaczenie § 7 ust. 3 wskazuje na co innego, a proponowane niżej rozwiązanie może zostać uznane za oparte na dość wątpliwych przesłankach, to trzeba rozważyć, czy ten przepis może ma jedynie charakter modelowy, określający konsekwencje zbycia nieruchomości w przypadku, gdy rolnik otrzymał co najmniej 10 ha przeliczeniowych w zamian za każdy przekazany przez siebie 1 ha przeliczeniowy. Wobec tego w każdym przypadku zbycia nieruchomości w okolicznościach tam wskazanych, rolnik powinien zapłacić Agencji ułamek ceny (nieprzekraczający 9/10), ustalony na podstawie stosunku, w jakim pozostaje do siebie liczba hektarów przeliczeniowych przekazanych przez niego do liczby hektarów przeliczeniowych przekazanych z Zasobu.

6. Ostatnią kwestią wymagającą omówienia jest tryb zawarcia umowy zamiany. Dla nieruchomości przeznaczonych do zamiany sporządzany jest wykaz

38 Zob. M. Możdżeń-Marcinkowski: *Agencja...*, s. 142. Autor stwierdza, że pewne podobieństwo do obowiązku z § 7 ust. 3 zawiera przepis art. 217 kc. Zauważmy jednak, że w przypadku regulacji Kodeksu cywilnego obowiązek współwłaściciela powstaje w razie odpłatnego zbycia nieruchomości, co obejmuje także inne niż sprzedaż umowy, w tym zamianę; tak słusznie A. Cisek (w:) E. Gniewek (red.): *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2004, s. 547.

zawierający takie same dane jak wykaz sporządzany dla nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (§ 10 ust. 1). Po upływie 14 dni od ogłoszenia wykazu Agencja udostępnia ogłoszenie o zamiarze zamiany nieruchomości (§ 10 ust. 2). Są tam formułowane kryteria wyboru ofert (§ 10 ust. 2 pkt 8). Takie rozwiązanie, pozostawiające swobodę Agencji w ich określaniu zostało krytycznie ocenione w piśmiennictwie³⁹. Można go bronić argumentując, że Agencja ma dzięki temu możliwość stosowania zamiany w sposób elastyczny, dopasowany do konkretnych okoliczności. Jednak nie można zapominać, że mamy do czynienia z mieniem Skarbu Państwa i – o ile to możliwe – kryteria dotyczące jego zbywania powinny być możliwie jednoznaczne. Wypada więc zgodzić się ze stanowiskiem, że kryteria wyboru ofert czy chociaż zasady ich wyboru powinny być przewidziane przez prawodawcę.⁴⁰

W odpowiedzi na ogłoszenie zainteresowani rolnicy składają oferty zgodne z wymogami ogłoszenia i przepisami rozporządzenia wraz z załącznikami (§ 11). W przypadku, gdy złożono więcej niż jedną ofertę, wyboru dokonuje powoływana w tym celu komisja § 12 ust. 1). Osoba kandydata wybranego przez komisję podlega zatwierdzeniu przez Agencję (§ 13 ust. 1). W razie złożenia tylko jednej oferty, o tym czy ją przyjąć decyduje Agencja, a przy podjęciu tej decyzji nie uczestniczy komisja (§ 12 ust. 3). Umowa zamiany zawierana jest w terminie wyznaczonym przez Agencję, nie dłuższym niż 30 dni od dnia zatwierdzenia wyboru przez Agencję (§ 13 ust. 2).

Procedura wyznaczona przez rozporządzenie w pewnym stopniu przypomina przetargowy tryb zawarcia umowy. Na gruncie u.g.n.r. jest on przewidziany przy sprzedaży i dzierżawie mienia z Zasobu.⁴¹ Tak przy omawianym tu trybie związanym z zawarciem umowy zamiany, jak i w przetargu⁴² możemy mieć do czynienia z wielością podmiotów ubiegających się o zawarcie umowy, z których wybrany zostaje jeden w sformalizowanym, przebiegającym w określonych etapach postępowaniu.⁴³ Kategorycznie jednak należy wykluczyć zakwalifikowanie

39 Zob. M. Możdżeń-Marcinkowski: *Agencja...*, s. 142–143.

40 *Ibidem*

41 Zob. art. 29 ust. 2 i 3 oraz art. 39 ust. 1 u.g.n.r. oraz rozporządzenie ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 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 140, poz. 1350) i rozporządzenie ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. nr 140, poz. 1351).

42 Kodeks cywilny, znowelizowany ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. (Dz.U. nr 49, poz. 408) posługuje się pojęciami aukcji i przetargu. Na gruncie u.g.n.r. można powiedzieć, że pojęcie przetargu obejmuje zarówno kodeksową aukcję (przetarg ustny, licytacja) jak i przetarg (przetarg ofert pisemnych, konkurs ofert).

43 Na temat aukcji i przetargu zob. w szczególności: Z. Radwański (w:) Z. Radwański (red.): *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 2, Suplement, Warszawa 2004, s. 60–75, R. Szostak: *Zagadnienia konstrukcyjne przetargu w świetle znowelizowanych przepisów kodeksu cywilnego*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2004 nr 1, s. 71–129, R. Szostak: *Aukcja w ujęciu zmienionych przepisów kodeksu cywilnego*, *Rejent* 2003 nr 9, s. 107–129.

jako przetargu procedury regulowanej w § 10 i nast. rozporządzenia.⁴⁴ Tryb przewidziany przy zamianie nieruchomości nie może spełnić podstawowej funkcji związanej z przetargiem, jaką jest zapewnienie ze strony oferenta możliwie najbardziej korzystnego dla organizatora świadczenia.⁴⁵ Tu zasadniczym kryterium rozstrzygającym o wyborze określonej oferty jest poprawa struktury obszarowej gospodarstwa rolnego, co całkowicie abstrahuje od korzyści gospodarczych, które mógłby osiągnąć organizator. Rolnik składający ofertę Agencji, inaczej niż uczestnik przetargu działający w warunkach konkurencji z innymi oferentami,⁴⁶ pozbawiony jest możliwości ukształtowania swojej propozycji w sposób możliwie atrakcyjny dla organizatora – wyklucza to istota analizowanej instytucji.

Ogłoszenie, o którym mowa w § 10 ust. 3–4, może być potraktowane jako zaproszenie do zawarcia umowy. Składane w odpowiedzi na nie propozycje rolników nie są, ze zrozumiałych względów, ofertami w rozumieniu kodeksu cywilnego. Nie są oświadczeniami woli. Co za tym idzie, oświadczenie Agencji o przyjęciu propozycji rolnika nie może być traktowane jako akcept oferty, prowadzący do zawarcia umowy. Wszelkie (zaczynając od ogłoszenia) działania poprzedzające złożenie oświadczenia woli w formie aktu notarialnego przez Agencję i rolnika (począwszy od ogłoszenia) mają charakter czysto techniczny (nie są skierowane na wywołanie żadnych skutków prawnych). Służą one wyłonieniu kontrahenta Agencji i określeniu przedmiotu świadczenia rolnika w przyszłej umowie zamiany. Jeśli by doszukiwać się jakiegś podstawy odpowiedzialności Agencji za postępowanie naruszające uzasadnione zaufanie uczestników wszczętej procedury, to tylko w reżimie odpowiedzialności deliktowej (odpowiedzialność za *culpa in contrahendo* w granicach ujemnego interesu umownego).

Wypada jeszcze odnieść się do zapisu § 13 ust. 4, stanowiącego, że Agencja może odstąpić od zawarcia umowy, jeśli rolnik bez uzasadnionej przyczyny nie stawiał się do zawarcia umowy w wyznaczonym terminie i miejscu. Brak jest, moim zdaniem, dostatecznych przesłanek uzasadniających stanowisko, że z tego przepisu można wywieść spoczywający na Agencji obowiązek zawarcia umowy z rolnikiem, którego wykonania ten ostatni mógłby dochodzić na drodze sądowej (art. 64 kc. i 1047 kpc.).⁴⁷ Ów przepis określa jedynie, w jakich okolicznościach Agencja może odmówić zawarcia umowy nie narażając się na sankcję odpowiedzialności odszkodowawczej.

44 Por. J. Szachułowicz: (w:) *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 66, gdzie autor stwierdza, że przy dokonywaniu zamiany zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami przetarg jest wyłączony z przyczyn logicznych, ponieważ zamiana może zostać dokonana pomiędzy podmiotami, które dysponują nieruchomościami oznaczonymi co do położenia, wartości i funkcji gospodarczych uzasadniających zamianę.

45 Zob. A. Wójcik: *Zawarcie umowy w drodze przetargu*, Zakamycze 2000, s. 30.

46 Por. R. Szostak: *Zagadnienia konstrukcyjne...*, s. 73 i nast.

47 Por. art. 70² § 3 k.c. wprowadzony ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 49, poz. 408). Zob. też uchwałę SN z 2.08.1994 r. III CZP 96/94, OSNC 1995 nr 1, poz. 11.

7. Ogólna ocena instytucji zamiany (przede wszystkim w postaci z § 4 ust. 1 pkt 1), będącej przedmiotem rozważań w niniejszym artykule, nie może wypaść pozytywnie. Sama idea zamiany służącej poprawie struktury obszarowej gospodarstwa rolnego jest jak najbardziej godna aprobaty, jednak jej kształt normatywny pozostawia wiele do życzenia. Daleko idące zastrzeżenia powoduje to, że prawodawca pozostawił Agencji bardzo dużą swobodę w doborze kryteriów wyboru kontrahenta. Dezaprobatę budzi również sposób sformułowania przepisów dotyczących ekwiwalentności i dopłat w razie faktycznie nieekwiwalentnej zamiany gruntów. Zwraca też uwagę fakt, że nie przewidziano odpowiednich środków prawnych zapewniających, że rolnik rzeczywiście będzie prowadził działalność rolniczą w nowo utworzonym gospodarstwie. Niektóre usterki, na jakie starałem się zwrócić uwagę, są genetycznie powiązane z konstrukcją prawną zamiany w rozporządzeniu – ich usunięcie nie będzie możliwe bez gruntownej przebudowy samych podstaw jej normatywnej regulacji.