



ADWOKAT DR MIKOŁAJ BUDZIKOWSKI

al. J. Ch. Szucha 16 lok. 44, 00-582 Warszawa

tel. (+48) 22 245 06 96, (+48) 791 44 70 22

e-mail: Mikołaj.Budzikowski@adwokatura.pl

**Kwestia odpowiedzialności Agencji Nieruchomości Rolnych
(obecnie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa)
za szkodę w ramach ujemnego interesu umownego**

Art. 29 ustawy z dnia 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej: u.g.n.r.S.P.)¹ podlegał wielu nowelizacjom. Pierwotnie, głównym celem jego wprowadzenia było uregulowanie kwestii prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości rolnych, stanowiących własność Skarbu Państwa i znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Z.W.R.S.P.). Przedmiotowe prawo nie zostało określone precyzyjnie, brak jest także jednoznacznego określenia, na drodze ustawowej, skutków naruszenia tego prawa.² Prawo pierwszeństwa daje możliwość nabycia przez uprawnioną osobę nieruchomości z Z.W.R.S.P. z pominięciem innych kandydatów i bez konieczności udziału uprawnionego w przetargu. Istota pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości została określona w uchwale składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r.³, w której uzasadnieniu wskazano, że pierwszeństwo polega przede wszystkim na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz. Jego konstrukcja jurydyczna jest oparta nie na uprawnieniu, lecz na tkwiącym immanentnie w pierwszeństwie **zakazie** zadysponowania rzeczą w sposób je naruszający. Realizacja pierwszeństwa jest zatem możliwa dopiero wówczas, gdy adresat zakazu stworzy swym zachowaniem sytuację, w której zakaz staje się aktualny. Te sytuacje stanowią jednocześnie granice, w jakich uprzywilejowanie pierwszeństwem, oznaczające intencjonalne pogorszenie sytuacji prawnej jednej ze stron, znajduje uzasadnienie w przyzwoleniu ustawodawcy. Ustawowe pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości nie jest równoznaczne z roszczeniem. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 grudnia 2006 r.⁴ wskazał, że w przypadku naruszenia prawa pierwszeństwa na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa istnieje możliwość uruchomienia sankcji odszkodowawczej. Przed uchyleniem art. 29 ust. 1 pkt 1 uprawnionym do nabycia nieruchomości z Z.W.R.S.P., z pominięciem innych kandydatów i bez udziału w przetargu, był były właściciel lub jego spadkobierca. Dotyczyło to także nieruchomości gruntowych i budynków, wobec których zgłoszone zostały tzw. roszczenia

¹ T.j. Dz.U.2022.514.

² Por. G. Bieniek [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Wydanie 6, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 575 – 577.

³ III CZP 62/92, LexisNexis nr 296708, OSNCP 1992, nr 12, poz. 214.

⁴ III CZP 121/06, OSNC 2007/10, poz. 149.

reprywatyzacyjne. Obecnie, uprawnienie to przysługuje, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt. 2, 3, 4 wzmiankowanej ustawy, następującym podmiotom:

- spółdzielni produkcji rolnej, władającej faktycznie zbywaną nieruchomością, której użytkowanie ustanowione na rzecz tej spółdzielni wygasło na podstawie art. 16 ust. 2 z dniem 31 grudnia 1993 r.,
- dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat,
- zarządzającemu specjalną strefą ekonomiczną, w odniesieniu do nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych.

W związku z powyższym, przyznane w ustawie z dnia 6 maja 1999 r.⁵ byłemu właścicielowi zbywanej nieruchomości lub jego spadkobiercom, jeżeli nieruchomość została przejęta na rzecz Skarbu Państwa przed dniem 1 stycznia 1992 r., prawo pierwokupu tej rzeczy, odebrane zostało przez ustawodawcę ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r..

Co do zasady, przedmiotowa ustawa, w art. 29 ust. 2, przewiduje przetargową formę sprzedaży nieruchomości rolnych, należących do Skarbu Państwa. Wyjątki przewidziano w omówionym już art. 29 ust. 1, art. 17a i 42, a także art. 29 ust. 1h i 3a oraz w przypadku sprzedaży nieruchomości z Z.W.R.S.P. na rzecz jej użytkownika wieczystego. Zasadą, przewidzianą ustawowo, jest forma przetargu ograniczonego. Wymóg ten pojawił się z chwilą wejścia w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (dalej: u.w.s.n.Z.W.R.S.P.)⁶ (art. 6 pkt 8 lit. c). Dopiero z chwilą braku skutku sprzedaży nieruchomości rolnej z Z.W.R.S.P. w trybie przetargu ograniczonego, możliwe jest ogłoszenie przez Krajowy Ośrodek przetargu nieograniczonego. Szczegółowo kwestię tę reguluje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów⁷. W dniu 8 września 2010 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 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 gruntów⁸, gdzie w § 2 wskazano, że „Nieruchomości i ich części składowe podlegają sprzedaży w trybie przetargu ofert pisemnych (konkursu ofert), zwanego dalej <przetargiem ofert>, albo publicznego przetargu ustnego (licytacji), zwanego dalej <przetargiem ustnym>(…)”. Z kolei, w § 5 ust. 5 przedmiotowego rozporządzenia stwierdzono, że wobec nabywającego - w myśl art. 29 ust. 1 u.g.n.r.S.P. - nieruchomość, m.in., dotychczasowego dzierżawcy, stosuje się odpowiednio przepis § 5 ust. 3 tegoż, tj. „Po otrzymaniu od byłego właściciela

⁵ Dz. U. z 1999 r., Nr 49, poz. 484.

⁶ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, t.j. Dz.U.2022.507.

⁷ T.j. Dz.U.2021.2092.

⁸ Dz.U.2010.29.151.

nieruchomości lub jego spadkobiercy w wyznaczonym terminie oświadczenia, o którym mowa w art. 29 ust. 1d ustawy, Agencja w terminie 30 dni zawiadamia go na piśmie o terminie i miejscu zawarcia umowy sprzedaży.” Stwierdzić zatem należy, że taka redakcja przepisu nie pozostawiała ówczesnej Agencji Nieruchomości Rolnych żadnego pola manewru w zakresie jednostronnej modyfikacji terminu i miejsca zawarcia umowy sprzedaży z dotychczasowym dzierżawcą nieruchomości rolnej. Podobnie sformułowany został także obecnie obowiązujący przepis § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30 kwietnia 2012 r.⁹.

Nie ulega wątpliwości, że ówczesna Agencja Nieruchomości Rolnych, a obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, w wyznaczonych przez ustawodawcę zadaniach cechowały i cechują się swoistym dualizmem w pozycji ustrojowej. Z jednej strony, podmioty te występowały jako pełnoprawny uczestnik szeroko pojętego obrotu nieruchomościami rolnymi w płaszczyźnie cywilistycznej, z drugiej strony wyposażono je, w pewnych kwestiach, w instrumenty władztwa publicznoprawnego w postaci chociażby uprawnienia do wydawania przez Prezesa Agencji/ Dyrektora Krajowego Ośrodka decyzji administracyjnych. Co więcej, stwierdzić należy, że wobec kategoriycznej treści przytoczonego wyżej przepisu § 5 ust. 5 w zw. z ust. 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 lutego 2010 r. dzierżawca był wówczas uprawniony do wystąpienia, w trybie ówczesnego art. 37 § 1 Kpa w zw. z art. 36 § 1 Kpa, do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z zażaleniem na niezłatwienie sprawy w określonym terminie. Tym samym, nie może ulec wątpliwości, że wobec przedmiotowego zadania ówczesna Agencja Nieruchomości Rolnych została umiejscowiona w sferze *imperium*, choć, przystępując do umowy sprzedaży, stawała się równocześnie podmiotem ze sfery *dominium*.

W doktrynie istniał pogląd, że czynność prawna sprzeczna z przepisami o pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym, zawarta na podstawie u.g.n.r.S.P., jak i ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest nieważna. W obu przypadkach oprócz sankcji nieważności czynności prawnej może wejść w grę odpowiedzialność odszkodowawcza za wyrządzoną szkodę, gdy będą spełnione przesłanki z Kodeksu cywilnego, dotyczące odpowiedzialności z tytułu czynu niedozwolonego.¹⁰ W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2017 r.¹¹ wskazano, że złożenie przez podmiot korzystający z pierwszeństwa w nabyciu oświadczenia woli w tym zakresie ma charakter jedynie wniosku o nabycie nieruchomości, który nie jest wiążący dla Skarbu Państwa. W dalszej części tego judykatu została potwierdzona wcześniejsza linia orzecznicza wskazująca jednoznacznie, że podmiotowi korzystającemu z pierwszeństwa

⁹ „Po otrzymaniu w wyznaczonym terminie oświadczenia, o którym mowa w art. 29 ust. 1d ustawy, złożonego przez podmiot, który został zawiadomiony na podstawie ust. 1, Krajowy Ośrodek w terminie 30 dni zawiadamia go na piśmie o terminie i miejscu zawarcia umowy sprzedaży.”

¹⁰ Por. E. Kremer, *Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym - na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Rejent 2000, nr 7-8, s. 76.

¹¹ III CZP 45/17, OSNC 2018/5, poz. 48.

w nabyciu nieruchomości nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży, którego realizacji mógłby dochodzić na drodze postępowania sądowego. Tym niemniej, nie można bezsprzecznie przesądzić, w płaszczyźnie braku orzecznictwa Sądu Najwyższego w tej materii, że zwłoka ANR (KOWR) w faktycznej realizacji tego prawa, poprzez brak przystąpienia do umowy sprzedaży nieruchomości w formie aktu notarialnego po uprzednim przygotowaniu tej czynności i zawiadomieniu uprawnionego o jej miejscu oraz czasie, nie rodzi odpowiedzialności odszkodowawczej, a wręcz stwierdzić należy, że takową generować powinna. Ma to miejsce chociażby w sytuacji złożenia przez ANR (KOWR) osobie uprawnionej propozycji zawarcia umowy z ceną znacznie przekraczającą wartość nieruchomości. Istotne znaczenie w powyższym przypadku ma ustalenie, czy określenie górnego pułapu ceny nieruchomości z Z.W.R.S.P. może skutecznie ograniczać prawo pierwszeństwa przysługujące uprawnionemu podmiotowi. Na możliwość taką zwrócił również uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 stycznia 2003 r.¹² na tle ustawy o gospodarce nieruchomościami, w uzasadnieniu którego uznano, że możliwość wyznaczenia ceny na poziomie dowolnie wyższym od wartości nieruchomości czyniłaby przywilej pierwszeństwa iluzorycznym.

Koncepcja odszkodowania w ramach ujemnego interesu umownego pojawia się w przepisach Kodeksu cywilnego w kilku miejscach¹³. Co do zasady, odszkodowanie, jako takie, winno obejmować straty (*damnum emergens*), jak również utracone korzyści (*lucrum cessans*). Szkoda w postaci *lucrum cessans* ma zawsze charakter hipotetyczny. W orzecznictwie nie budzi jednak wątpliwości, że o takiej szkodzie decyduje wysoki, graniczący z pewnością stopień prawdopodobieństwa uzyskania określonych korzyści, gdyby nie wystąpiło zdarzenie będące przyczyną szkody, co odróżnia podlegające obowiązkowi odszkodowawczemu szkody w postaci utraconych korzyści od tzw. szkody ewentualnej, polegającej jedynie na utracie możliwości uzyskania pewnych wpływów. Innymi słowy, powództwo dotyczące utraconych korzyści może zostać uwzględnione wyłącznie wówczas, gdy poszkodowany wykaże, w stopniu graniczącym z pewnością, że gdyby nie wystąpiło zdarzenie, z którym związany jest obowiązek odszkodowawczy, uzyskałby on tę korzyść.¹⁴ W sytuacji, w której dłużnik (sprzedawca) nie przystępuje, w ramach ustalonych w umowie przedwstępnej warunków, do zawarcia umowy przyrzeczonej naraża się na odpowiedzialność odszkodowawczą na rzecz wierzyciela (kupującego) z tytułu bądź tego, co poszkodowany miałby, gdyby świadczenie z umowy przedwstępnej zostało wykonane zgodnie z treścią zobowiązania bądź tego, jak przedstawiał by się majątek poszkodowanego, gdyby nie doszło do zawarcia umowy przedwstępnej i podjęcia przez poszkodowanego kroków w zaufaniu do zawarcia (ale nie

¹² IV CKN 1637/00, LEX nr 83823.

¹³ Por. art. 72 § 2 Kc, art. 390 § 1 Kc, art. 574 Kc.

¹⁴ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 22 marca 2019 r., IV CNP 43/17, LEX nr 2639461, a także, m.in., wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 28 stycznia 1999 r., III CKN 133/98, niepubl., z dnia 21 czerwca 2002 r., IV CKN 382/00, MoP 2003, nr 1, s. 33, z dnia 28 kwietnia 2004 r., III CK 495/02, niepubl., z dnia 22 kwietnia 2015 r., III CSK 256/14, niepubl., z dnia 18 maja 2017 r., III CSK 190/16, niepubl..

wykonania) umowy przyrzeczonej¹⁵. Orzecznictwo sądowe w zasadzie potwierdza możliwość dochodzenia odszkodowania w opisanym zakresie w pełnym wymiarze¹⁶, w doktrynie zaś twierdzi się nawet, że dłużnik zasadniczo wie, że ma obowiązek zawarcia umowy przedwstępnej, a zatem można w skrócie powiedzieć, że jeżeli tylko nie wynika to z okoliczności od niego niezależnych, każdorazowo w razie niezawarcia umowy przyrzeczonej dochodzi do "uchylania się" przezeń od realizacji zobowiązania¹⁷. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 8 marca 2018 r.¹⁸ stwierdził wprost, że ustawa w art. 390 § 1 Kc wymaga dla powstania obowiązku odszkodowawczego, by dłużnik uchylał się od zawarcia umowy przyrzeczonej (wykonania obowiązku świadczenia wynikającego z umowy przedwstępnej). Pod pojęciem uchylania się rozumie się **zaniedbanie** (wbrew obowiązkowi umownemu) **podjęcia czynności prawnych lub faktycznych**, które zawarcie umowy przyrzeczonej w ogóle czynią możliwym. Przedmiotowe orzeczenie dotyczy, rzecz jasna, kwestii związanych z brakiem realizacji obowiązku kontraktowego, tym niemniej, w myśl *argumentum a minori ad maius*, skoro obowiązek faktyczny na ANR (KOWR) nałożony został w akcie powszechnie obowiązującego prawa, a nie w umowie łączącej strony konkretnego stosunku prawnego, to brak jego zrealizowania niejako wręcz automatycznie winien, co do zasady, przesądzać o obowiązku naprawienia szkody wobec uprawnionego z tytułu pierwszeństwa nabycia nieruchomości rolnej z Z.R.S.P..

Oczywiście, powyższe rozważania dotyczą nade wszystko relacji cywilnoprawnej pomiędzy sprzedającym a kupującym. Tym niemniej, przenosząc je na płaszczyznę obowiązku, jaki Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nałożył na ówczesną Agencję Nieruchomości Rolnych, a obecnie na Krajowy Ośrodek, łatwo zauważyć można wyraźną analogię pomiędzy „cywilistycznym” uchylaniem się dłużnika od wykonania zobowiązania, wynikającego z umowy przedwstępnej i brakiem zawiadomienia na piśmie dzierżawcy w terminie 30 dni od daty otrzymania przez ANR (KOWR) oświadczenia, o którym mowa w art. 29 ust. 1d u.g.n.r.S.P., o dacie i miejscu zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości rolnej. Nie ulega przecież najmniejszej wątpliwości, że nabywca zaplanował i - niejednokrotnie - zabezpieczył środki finansowane w celu zapłaty ceny za grunt, w szczególności, poprzez zaciągnięcie zobowiązania kredytowego w banku. Nadto, dzierżawca przecież, składając stosowne oświadczenie wobec ANR (KOWR), zaakceptował wysokość kosztów, jakie związane są z przeprowadzeniem samej transakcji, z tytułu chociażby taksy notarialnej. Na rynku obrotu nieruchomościami zmiana cen zależy nadto od wielu czynników, na które ani Agencja (Krajowy Ośrodek)

¹⁵ Por. *M. Kaliński*, Konsekwencje prawne odstąpienia od umowy przedwstępnej. Glosa do wyroku SN z dnia 14 października 2005 r., III CK 103/05, Glosa 2009, nr 2, s. 54-58.

¹⁶ Por. uchwała Sądu Najwyższego z 20 marca 1978 r. III CZP 10/78, OSN 1979, Nr 1, poz. 2 wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z 14 października 2005 r., III CK 103/05, (Legalis numer 165794), wyrok Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z 19 listopada 2003 r., V CK 471/02, (Legalis numer 61749), uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2012 r., II GSK 1839/11, (Legalis numer 817340).

¹⁷ Por. *M. Kaliński*, Odszkodowanie należne w związku z niewykonaniem umowy przedwstępnej. Glosa do wyroku SN z dnia 5 grudnia 2006 r., II CSK 274/06, Glosa 2010, nr 2, s. 29-34.

¹⁸ I ACa 826/17, LEX nr 2505773.

ani nabywca nie mają wpływu. Dlatego też, zdaniem moim, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi właśnie z tego względu wyznaczył dość krótki okres na przygotowanie przez ANR (KOWR) transakcji oraz stanowczo określił termin, w którym nabywca ma zostać poinformowany o dacie i miejscu zawarcia umowy sprzedaży, aby zapobiec ewentualnym negatywnym - dla obu przecież stron - konsekwencjom z tytułu fluktuacji cen gruntów rolnych. Naruszenie przez ANR (KOWR) obowiązku, nałożonego w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz tym samym, *de facto*, utrzymywanie podmiotu uprawnionego z tytułu prawa pierwszeństwa w niepewności co do miejsca i czasu zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości rolnej, jest postępowaniem nie tylko bezprawnym, ale i godzącym w zasady współżycia społecznego w zakresie reguł, którym zadość czynić winni wszyscy uczestnicy stosunków kontraktowych. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, w której jedną ze stron takiego stosunku jest podmiot publiczny, wyposażony przez ustawodawcę w środki, właściwe dla *imperium*.

dr Mikołaj Budzikowski
/ adwokat /