

*Rafał Michałowski*

Uniwersytet w Białymstoku

## **SZCZEGÓLNE OBOWIĄZKI UMOWNE NABYWCY NIERUCHOMOŚCI Z ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA**

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>1</sup> zawiera regulację dotyczącą szczególnych obowiązków niektórych kategorii nabywców nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>2</sup>. Uregulowanie to dotyczy osób realizujących przysługujące im pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości zgodnie z art. 29 ust. 1 u.g.n.r., nabywców wyłonionych w toku przetargu ograniczonego (ustnego bądź pisemnego), a także osób, którym rozłożono spłatę ceny sprzedaży na raty zgodnie z art. 31 ust. 2 u.g.n.r.<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 29a ust. 1 u.g.n.r. umowa sprzedaży nieruchomości zbywanej osobie należącej do jednej z kategorii wskazanych powyżej zawiera w szczególności zobowiązania nabywcy nieruchomości:

– po pierwsze, do nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z Zasobu przez okres 15 lat od dnia nabycia nieruchomości oraz do prowadzenia działalności rolniczej na niej w tym okresie, a w przypadku osób fizycznych do osobistego prowadzenia tej działalności;

– po drugie, do nieustanawiania w okresie 15 lat od dnia nabycia nieruchomości hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu na rzecz innych podmiotów niż Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa<sup>4</sup>;

– po trzecie, nabywca nieruchomości z ZWRSP ma obowiązek zapłaty kwoty w wysokości 40% ceny sprzedaży w przypadku niedotrzymania któregośkolwiek z zobowiązań, o których mowa wyżej, albo w razie złożenia niezgodnego ze stanem rzeczywistym oświadczenia, o którym mowa w art. 29b ust. 1 u.g.n.r.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 91, z późn. zm., dalej: u.g.n.r.

<sup>2</sup> Dalej: Zasób albo ZWRSP.

<sup>3</sup> Osoby, którym rozłożono cenę sprzedaży na raty, mogą należeć jednocześnie do kategorii osób, które nabywają nieruchomość z Zasobu, korzystając z pierwszeństwa w nabyciu, czy też nabywać nieruchomość, będąc zwycięskimi uczestnikami przetargu ograniczonego.

<sup>4</sup> Dalej: KOWR.

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 29b ust. 1 u.g.n.r. każdy nabywca nieruchomości Zasobu przed zawarciem umowy sprzedaży składa oświadczenie o pochodzeniu środków finansowych na ten cel oraz że nie zawarł umowy przedwstępnej na zbycie tej nieruchomości.

W przypadku obowiązków wskazanych w art. 29a ust. 1 u.g.n.r. nie mamy do czynienia z powinnościami powstającymi *ex lege* w związku ze zdarzeniem, którym jest zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości z ZWRSP. Przepis ten nakazuje zawarcie w treści umowy sprzedaży postanowień nakładających na nabywcę obowiązki wskazane w tym przepisie. Innymi słowy – bez zawarcia w treści umowy sprzedaży postanowień dotyczących owych obowiązków, nie mogą one powstać. Nie jest przy tym możliwe zawarcie umowy sprzedaży bez ujęcia w jej treści tych powinności. Przepis art. 29a u.g.n.r. ma bez wątpienia charakter imperatywny. Konsekwencje zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości z Zasobu bez wymaganych w danym przypadku postanowień umownych wynikających z art. 29a określa art. 29c u.g.n.r., zgodnie z którym czynność prawna dotycząca zbycia nieruchomości Zasobu dokonana niezgodnie z przepisami ustawy jest nieważna<sup>6</sup>.

Zgodnie z art. 29a ust. 1 u.g.n.r. postanowienia dotyczące wskazanych tam obowiązków nabywcy nieruchomości z Zasobu uwzględnia się w treści umowy sprzedaży „w szczególności”. Intencją prawodawcy było wskazanie w ten sposób, że obok koniecznych dla zakwalifikowania czynności prawnej jako sprzedaży postanowień, powinny znaleźć się w niej również postanowienia wskazane w tym przepisie. W ten sposób uwypukla się imperatywny charakter art. 29a u.g.n.r.

Obowiązki wskazane w art. 29a ust. 1 u.g.n.r. są umownymi obowiązkami cywilnoprawnymi, gdzie KOWR jest uprawnionym, a zobowiązanym nabywca nieruchomości z Zasobu, jakkolwiek obowiązki te służą realizacji celów o genezie publicznoprawnej, a nie jak w typowym stosunku cywilnoprawnym – indywidualnego interesu uprawnionego – w tym przypadku KOWR<sup>7</sup>.

Pierwszym ze wskazanych w art. 29a ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. obowiązków nabywcy nieruchomości z Zasobu jest obowiązek prowadzenia działalności rolniczej na nabytej nieruchomości (w przypadku osób fizycznych – osobiście). Dla porównania należy wskazać, że art. 2b ust. 1 u.k.u.r. ustanawia dla nabywcy nieruchomości rolnej obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabywana nieruchomość – z tym że w przypadku osoby fizycznej gospodarstwo ma być prowadzone osobiście. Dla lepszego wyjaśnienia postanowień ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

---

<sup>6</sup> Zob. J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5, s. 44–45.

<sup>7</sup> Trzeba wskazać, że inny jest charakter obowiązku nieprzenoszenia własności, jak i prowadzenia działalności rolniczej według art. 2b u.k.u.r. (ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1405, z późn. zm.) oraz obowiązków przewidzianych w art. 29a ust. 1 u.g.n.r. Otóż w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego mamy do czynienia z obowiązkami o charakterze publicznoprawnym, niekwalifikowalnymi w ramach konstrukcji stosunku cywilnoprawnego.

celowe jest dokonanie analizy na tle uregulowania zawartego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego.

W przywołanym przepisie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w przeciwieństwie do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nie stanowi się wprost o konieczności rzeczywistego wykorzystania konkretnie nabytej nieruchomości rolnej, z której to nabyciem wiąże się powstanie obowiązku prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego nieruchomość ta weszła. Jak wiadomo, gospodarstwo rolne stanowią nie tylko grunty, które aktualnie tworzą zorganizowaną całość gospodarczą, będąc rzeczywiście wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej, ale również grunty, które dopiero potencjalnie taką całość tworzą (nie są faktycznie do działalności rolniczej wykorzystywane, ale mogą być). Sposób sformułowania art. 2b ust. 1 u.k.u.r. jest podstawą wyrażonego już w piśmiennictwie stanowiska, zgodnie z którym istnieje uzasadnienie interpretacji owego przepisu, stosownie do której nowo nabyty grunt rolny może być nawet wykorzystany na inny cel niż prowadzenie działalności rolniczej, byleby gospodarstwo, z którego pozostałymi składnikami ów grunt potencjalnie tworzy całość gospodarczą, rzeczywiście było prowadzone<sup>8</sup>.

Ta różnica w sformułowaniu art. 29a ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. oraz art. 2b ust. 1 u.k.u.r. daje podstawę do twierdzenia, że grunt nabyty z Zasobu, z którego nabyciem łączy się powstanie obowiązków wskazanych w art. 29a ust. 1, musi tworzyć rzeczywistą, a nie tylko potencjalną całość gospodarczą z pozostałymi składnikami tworzonego w wyniku nabycia czy też istniejącego już uprzednio gospodarstwa nabywcy. Trzeba nieruchomość tę postrzegać jako składnik gospodarstwa rolnego, jeden z elementów kompleksu składników majątkowych zorganizowanych w określony sposób, spełniającą określoną funkcję w ramach takiej zorganizowanej całości. Nie można wykluczyć, że czasowo, raczej incydentalnie, nie będzie ona wykorzystywana, jeśli jest to uzasadnione okolicznościami w ramach funkcjonującej zorganizowanej całości współtworzonej przez ten grunt. Chodzi o to, aby nie doszło do trwałego zerwania stanu rzeczywistej (a nie tylko potencjalnej) zorganizowanej całości gospodarczej. Istotne jest zaakcentowanie, że dopiero niepodjęcie, ewentualnie zaprzestanie działalności rolniczej na tym gruncie mające cechy trwałości (oceniane *ad casum*) i tym samym definitywne zerwanie rzeczywistego związku z prowadzonym przez nabywcę gospodarstwem stanowi o niewykonaniu omawianego tu, umownego zobowiązania nabywcy<sup>9</sup>.

Artykuł 29a ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. nie formułuje obowiązku prowadzenia tej działalności w sposób optymalny ze względu na zasady prawidłowej gospo-

<sup>8</sup> Por. A. Michnik, *Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 1, s. 97. Trzeba jednak mieć na uwadze, że trwała zmiana sposobu wykorzystania nieruchomości może doprowadzić do utraty rolnego charakteru nieruchomości.

<sup>9</sup> Zob. również rozważania A. Michnik na tle art. 2b u.k.u.r.: A. Michnik, *Obowiązki nabywcy...*, s. 95.

darki<sup>10</sup>, ale wystarczy, że istnieje taki stan, który pozwala w ogóle na przyjęcie, że nieruchomość jest wykorzystywana do działalności rolniczej, niekoniecznie też przeznaczonej na zbyt – nie jest to przecież element konstytutywny dla pojęcia działalności rolniczej<sup>11</sup>.

Ustawodawca wprowadził – dla osób fizycznych nabywających nieruchomości z Zasobu, należących do kategorii wskazanych w art. 29a ust. 1 u.g.n.r., obowiązek osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabytym gruncie. Zgodnie z art. 29a ust. 2 u.g.n.r. do obowiązku osobistego prowadzenia działalności rolniczej na nabytym z Zasobu gruncie stosuje się regulację ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dotyczącą osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Zawarte w art. 29a ust. 2 u.g.n.r. odesłanie do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie zawiera zastrzeżenia, że ustawę tę w tym zakresie stosuje się odpowiednio, co by sugerowało, że należy stosować jej odnośne przepisy wprost. Byłby to jednak zbyt pochopny wniosek. Jak wiadomo, „osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego” to jedna z cech charakteryzujących rolnika indywidualnego (art. 6 ust. 1 u.k.u.r.). Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.k.u.r. uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie oraz podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie. Jak widać, w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego akcent kładzie się na prowadzenie osobiście działalności w gospodarstwie jako zorganizowanej całości, w art. 29a u.g.n.r. ustawodawca świadomie odnosi cechę „osobistego prowadzenia” do konkretnego składnika majątkowego, rzeczy – nabytej z ZWRSP nieruchomości. Wydaje się zatem, że stosując na zasadzie odesłania regulację ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego dotyczącą osobistego prowadzenia gospodarstwa, należałoby przyjąć, iż na gruncie regulacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa osobiście prowadzi się działalność rolniczą na nabytym gruncie, jeśli to właśnie właściciel osobiście pracuje, wykorzystując nabytą z ZWRSP nieruchomość i względem tej nieruchomości podejmuje wszelkie decyzje dotyczące jej rolniczego wykorzystania. W perspektywie wymogów art. 29a u.g.n.r. nie jest niezbędne, aby na pozostałych gruntach wchodzących w skład gospodarstwa rolnego nabywcy miała być prowadzona działalność rolnicza odpowiadająca tym cechom (a więc inne grunty mogą tworzyć zorganizowaną całość gospodarczą z nabytym z Zasobu gruntem

<sup>10</sup> Zob. jednak rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie szczegółowych warunków rozkładania na raty należności z tytułu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz wysokości oprocentowania rozłożonej na raty należności (Dz.U. z 2012 r., poz. 208), które formułuje w § 2 pkt 1 obowiązek utrzymywania nieruchomości zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki w celu wykonywania na niej działalności rolniczej. Jest to jednak wynikający *ex lege* obowiązek, niemający źródła w postanowieniach umownych, którego nieprzestrzeganie nie powoduje w żadnym razie konsekwencji wskazanych w art. 29a u.g.n.r.

<sup>11</sup> Por. na tle obowiązków nabywcy nieruchomości rolnej według ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego A. Michnik, *Obowiązki nabywcy...*, s. 95 i n.

i może być na tych innych gruntach prowadzona działalność rolnicza na rachunek właściciela, ale niekoniecznie „osobiście”). Jak nietrudno dostrzec, w praktyce weryfikacja, czy działalność rolnicza akurat na nabytym gruncie odpowiada cechom „osobistego prowadzenia”, może być praktycznie niewykonalna.

Z kolei zakaz przenoszenia własności nabytej nieruchomości, o którym mowa w art. 29a ust. 1 pkt 1 u.g.n.r., to zakaz zawierania umów, których skutkiem jest przejście własności z jednego podmiotu (tu – nabywcy nieruchomości z Zasobu) na inny podmiot<sup>12</sup>. Chodzi o umowy o skutku rozporządzającym, a więc zawarcie umowy zobowiązującej do przeniesienia własności niepowodującej skutku rozporządzającego nie jest naruszeniem zakazu ciążącego na właścicielu i nie aktualizuje sankcyjnego obowiązku zapłaty kwoty wskazanej w art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. a u.g.n.r. Zakaz z art. 29a ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. dotyczy wyłącznie umów, w których jako zbywca występuje osoba będąca nabywcą gruntu z Zasobu bezpośrednio od KOWR, a przedmiotem świadczenia jest nabyty z Zasobu grunt albo jego część fizyczna bądź ułamkowa<sup>13</sup>. Nie jest celowe obejmowanie nim umów zawieranych w wykonaniu obowiązku wynikającego z ustawy – *vide* art. 151 i 231 k.c.<sup>14</sup>. Z pewnością nie ma jakichkolwiek podstaw, aby zakres zdarzeń podpadających pod ów zakaz kojarzyć z „nabyciem nieruchomości” zgodnie ze sposobem rozumienia tego wyrażenia przyjętym w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>15</sup>. Artykuł 29a ust. 1 pkt 1 u.g.n.r. nie dotyczy więc innych poza umowami zdarzeń prawnych powodujących zmianę osoby właściciela zaliczanych zarówno do sfery rozwiązań publiczno-, jak i prywatnoprawnych. Nie ma natomiast podstaw, aby wyłączyć z zakresu zastosowania zakazu przenoszenia własności nabytej z Zasobu nieruchomości umowy dotyczące zbycia gospodarstw rolnych jako całości, w których skład wchodzi nabyte z Zasobu nieruchomości.

<sup>12</sup> Co do pojęcia przeniesienia własności zob. J. S. Piąkowski, (w:) J. Ignatowicz (red.), *System Prawa Cywilnego. Tom II. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum 1977, s. 219.

<sup>13</sup> Inną kwestią w takim przypadku jest określenie, jak się ma zbycie części fizycznej czy też ułamkowej nieruchomości do obowiązku zapłaty kwoty, o której mowa w art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. a u.g.n.r. Ustawa nie zawiera żadnej regulacji w tym względzie i nie różnicuje sytuacji, w której zbywana jest nieruchomość albo jej część (idealna czy też fizyczna). Możliwa jest restryktywna interpretacja, zgodnie z którą zbycie dowolnej części (fizycznej, ułamkowej) i tak powoduje obowiązek zapłaty całej przewidzianej na tę okoliczność kary, bądź też liberalna – nieznajdująca jednak oparcia w literalnym brzmieniu ustawy – że przeniesienie własności części nieruchomości powoduje obowiązek zapłaty proporcjonalnej do zbywanej części kwoty należnej jako kara.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025, z późn. zm. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego zawiera postanowienie, zgodnie z którym nabycie nieruchomości na podstawie art. 151 bądź art. 231 k.c. nie wymaga uzyskania zgody Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości (art. 2a ust. 3 pkt 3 u.k.u.r.).

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 7 u.k.u.r. przez nabycie nieruchomości rolnej należy rozumieć przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego.

Zakaz ustanawiania hipoteki na nabytym z Zasobu gruncie odnosi się – co już wskazano w doktrynie – do ustanowienia hipoteki umownej. Nie obejmuje zaś hipoteki przymusowej<sup>16</sup>. Tak jak w przypadku ewentualnego naruszenia zakazu przenoszenia własności nieruchomości, ustanowienie hipoteki wbrew zakazowi umownemu nie powoduje oczywiście jakiegokolwiek wadliwości tak dokonanej czynności prawnej – jest ona w pełni skuteczna, a jej dokonanie wbrew postanowieniom ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (precyzyjniej – postanowieniom umowy sprzedaży nieruchomości Zasobu wymaganym przez wspomnianą ustawę) powoduje powstanie obowiązku zapłaty kwoty, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3 lit. a u.g.n.r.<sup>17</sup>.

Kwestię przesłanek odpowiedzialności właściciela nieruchomości za naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 29a ust. 1 oraz 2, trzeba widzieć w kontekście regulacji Kodeksu cywilnego dotyczącej odpowiedzialności kontraktowej. Uzasadnione jest stwierdzenie – przy braku innego rozstrzygnięcia w treści ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – że właściciel nabytej z Zasobu nieruchomości ponosi odpowiedzialność za zawinione przez siebie naruszenie tych obowiązków – *vide* art. 472 k.c., jakkolwiek praktycznie najważniejszą konsekwencją naruszenia tych obowiązków jest powinność zapłaty kwoty wskazanej w art. 29 ust. 1 pkt 3 lit. a u.g.n.r.

Z obowiązkami prowadzenia działalności rolniczej nieprzenoszenia własności nieruchomości oraz nieustanawiania hipoteki połączona jest powinność zapłaty kwoty stanowiącej 40% ceny sprzedaży nieruchomości w razie niedotrzymania któregokolwiek z wyżej wymienionych obowiązków. Obowiązek zapłaty kwoty we wskazanej wysokości zastrzeżony musi być w umowie sprzedaży również na wypadek złożenia przez kupującego (jednak przed zawarciem umowy sprzedaży) nieprawdziwego oświadczenia co do pochodzenia środków przeznaczonych na zapłatę ceny sprzedaży nieruchomości, jak też odnośnie do tego, czy zawarł umowę przedwstępną na zbycie tej nieruchomości.

W literaturze proponuje się kwalifikowanie wszystkich obowiązków wskazanych w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. jako obowiązków zapłaty kary umownej<sup>18</sup>. Ustosunkowanie się do tej propozycji wymaga nieco szerszej analizy.

Przyjęcie, że mamy do czynienia z karą umowną, jest istotne praktycznie przede wszystkim z uwagi na to, iż po pierwsze – obowiązek zapłaty kary skojarzony byłby jedynie z takimi naruszeniami obowiązków nabywcy nieruchomości, które są spowodowane okolicznościami, za które ponosi odpowiedzialność – a więc roszczenie o zapłatę powstawałoby wyłącznie w razie zawinionego naruszenia zobowiązania przez nabywcę, a po drugie – kwalifikacja tych obowiązków

<sup>16</sup> J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach...*, s. 44.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 45

<sup>18</sup> P. Iwaszkiewicz, (w:) P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 220.



ków jako kar umownych otwierałaby możliwość miarkowania kary na podstawie art. 484 § 2 k.c.

Z pewnością nie mamy do czynienia, w przypadku obowiązków zapłaty określonych w art. 29a ust. 1 pkt 3 u.g.n.r., z karą ustawową, gdyż obowiązki te nie powstają *ex lege*, ale wymagają ich zamieszczenia w treści umowy sprzedaży<sup>19</sup>.

Niezasadne byłoby również kwalifikowanie obowiązków zapłaty kwoty równej 40% ceny jako kary gwarancyjnej – a więc powinności zapłaty oderwanej od okoliczności, za które dłużnik ponosi odpowiedzialność. Językowe brzmienie art. 29a ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. nie uzasadnia konstatacji, że obowiązki te są zobiektywizowane i – w odniesieniu w każdym razie do naruszenia powinności z art. 29a ust. 1 pkt 1 i 2 – oderwane od zasady odpowiedzialności nabywcy za niewykonanie i nienależyte wykonanie zobowiązania. Wykładnia obiektywizująca przesłanki powstania roszczenia KOWR o zapłatę takiej „kary” byłaby zresztą czynnikiem dodatkowo ograniczającym uprawnienia właścicielskie nabywców nieruchomości z Zasobu, a nie ma żadnych istotnych racji celowościowych uzasadniających przyjęcie takiego sposobu rozumienia art. 29a ust. 1 pkt 3 u.g.n.r., który by pogarszał pozycję nabywcy nieruchomości.

Uregulowanie obowiązku zapłaty w związku z naruszeniem zobowiązań określonych w art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. a u.g.n.r. pozwala na ich zakwalifikowanie w ramach konstrukcji kary umownej zgodnie z art. 483 k.c.<sup>20</sup>. Obowiązek zapłaty jest w tych przypadkach konsekwencją naruszenia któregoś z zobowiązań niepieniężnych (prowadzenia działalności rolniczej, nieustanawiania hipoteki, nieprzenoszenia własności nieruchomości nabytej z Zasobu) przewidzianych w umowie sprzedaży zawartej z KOWR. Kwestia ta jest jednak dużo bardziej problematyczna w odniesieniu do przypadku określonego w art. 29a ust. 3 lit. b u.k.u.r. Kara umowna modelowo traktowana jest jako surogat odszkodowania za niewykonanie zobowiązania. Nie da się zakwalifikować konkretnego postanowienia jako kary umownej, jeśli nie posiada ono m.in. cechy akcesoryjności względem zobowiązania, którego dotyczy<sup>21</sup> – obowiązek zapłaty kary umownej powstaje w związku z naruszeniem zobowiązania, któremu towarzyszy zastrzeżenie tej

<sup>19</sup> Por. S. Prutis, R. Michałowski, *Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 354.

<sup>20</sup> Wątpliwości może budzić to, że kara umowna modelowo jest traktowana jako surogat odszkodowania, a w przypadku naruszenia w szczególności obowiązku prowadzenia działalności rolniczej przez nabywcę nieruchomości z Zasobu nie da się mówić choćby hipotetycznie o poniesieniu przez KOWR jakiegokolwiek szkody. Nie wydaje się to jednak bezwzględnie przeszkodą w kwalifikacji omawianego obowiązku jako dotyczącego zapłaty kary umownej, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że możliwość żądania kary umownej jest niezależna od tego, czy wierzyciel poniósł szkodę wskutek naruszenia zobowiązania – zgodnie z utrwalonym stanowiskiem orzecznictwa, dłużnik nie może zwolnić się od obowiązku zapłaty kary umownej, wykazując, że wierzyciel nie poniósł szkody.

<sup>21</sup> Zob. przykładowo T. Wiśniewski, (w:) J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2018, s. 1238 i n.

kary. W przypadku obowiązku zapłaty kwoty równej 40% ceny nieruchomości jako następstwa naruszenia obowiązków w zakresie prowadzenia działalności rolniczej, nieprzenoszenia własności czy nieustanawiania hipoteki, związek obowiązku zapłaty z uprzednim naruszeniem któregoś z tych zobowiązań jest jasny. Inaczej kwestia ta przedstawia się jednak względem obowiązku zapłaty powiązanego ze złożeniem niezgodnego ze stanem faktycznym oświadczenia, o którym mowa w art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. b u.g.n.r. i art. 29b u.k.u.r.

Artykuł 29b u.g.n.r. został wprowadzony w reakcji na negatywnie ocenianą praktykę nabywania nieruchomości rolnych z Zasobu w trybie przetargu ograniczonego tzw. metodą „na słupa” – to jest nabywanie nieruchomości rolnych w przetargach ograniczonych przez osoby formalnie spełniające przesłanki udziału w tych procedurach tylko w tym celu, aby w następstwie dokonać ich zbycia na rzecz osób trzecich, od początku zainteresowanych ich nabyciem, jednak niespełniających przesłanek wymaganych od uczestnika procedury ograniczonej przy sprzedaży gruntów z Zasobu<sup>22</sup>. Przepis ten należy interpretować funkcjonalnie, nie tracąc z pola widzenia jego celu – jest środkiem mającym zapobiegać wskazanym, niepożądanym zachowaniom uczestników obrotu.

Dlatego też uważam, że naruszenie art. 29b ust. 1 u.g.n.r. w kontekście powinności zapłaty kwoty z art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. b u.g.n.r. następuje jedynie wtedy, gdy niezgodne ze stanem faktycznym informacje udzielane są w okolicznościach, w których nabycie nieruchomości ma nastąpić w celu jej dalszego zbycia dla osoby trzeciej, a środki finansowe, które mają być uiszczone jako cena sprzedaży, zapewnione są przez osobę trzecią zainteresowaną nabyciem nieruchomości od bezpośredniego nabywcy, ewentualnie pozyskane są od innego zainteresowanego nabyciem podmiotu, ale w taki sposób, że bez działań owej osoby trzeciej nabywca nie uzyskałby tych środków<sup>23</sup>. Nie ma, moim zdaniem, racjonalnych podstaw do przyjęcia, iż istnieją przesłanki do zastosowania art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. b u.g.n.r. w przypadku osoby nabywającej nieruchomość z Zasobu, która – przykładowo – nabywa ją rzeczywiście w związku z powiększeniem prowadzonego przez siebie gospodarstwa rodzinnego, ale która złożyła oświadczenie, że cena sprzedaży zostanie zapłacona ze środków „własnych” nabywcy, a w rzeczywistości są to środki uzyskane na podstawie umowy pożyczki czy też kredytu<sup>24</sup>.

Wracając do kwalifikacji obowiązku zapłaty kwoty równej 40% ceny nieruchomości w związku ze złożeniem oświadczenia o pochodzeniu środków pie-

<sup>22</sup> Zob. S. Prutis, R. Michałowski, *Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo...*, s. 353; P. Iwaszkiewicz, (w:) *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami...*, s. 225 i n.

<sup>23</sup> Np. osoba trzecia może być poręczycielem w przypadku umowy pożyczki zawartej w celu uzyskania przez nabywcę środków na pokrycie ceny tej nieruchomości.

<sup>24</sup> Powyższa analiza odnosi się do interpretacji obowiązku z art. 29b ust. 1 u.g.n.r. wyłącznie w kontekście powinności umownej nabywcy determinowanej przez art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. b u.g.n.r. i nie dotyczy konsekwencji prawnych wskazanych w art. 29b ust. 2 u.g.n.r.



nieżnych przeznaczonych na zapłatę ceny, trzeba wskazać na odrębności tego obowiązku na tle obowiązków dotyczących zapłaty kwoty we wskazanej wysokości wynikających z art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. a u.g.n.r. Otóż obowiązki zapłaty z art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. a powstają jako konsekwencja naruszenia zobowiązania do nieprzenoszenia własności nieruchomości, nieustanawiania hipoteki bądź też nieprowadzenia działalności rolniczej na nabytym gruncie. Obowiązek złożenia oświadczenia z art. 29b ust. 1 u.g.n.r. nie jest obowiązkiem, który by wynikał z umowy sprzedaży zawartej z KOWR, ale jest przedumownym obowiązkiem mającym źródło bezpośrednio w przepisie ustawy. Obowiązek zapłaty kwoty wskazanej w art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. b jest obowiązkiem powstającym samoistnie (nie jako konsekwencja uchybienia podstawowemu obowiązkowi kontraktowemu) w związku z samym zawarciem umowy sprzedaży, jednak przesłanką jego powstania jest uprzednie uchybienie obowiązkowi z art. 29b ust. 1 u.g.n.r.

Ponieważ więc obowiązek zapłaty kwoty wskazanej w art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. b u.g.n.r. nie jest następstwem naruszenia obowiązku umownego, odrzucić należy ewentualność kwalifikowania obowiązku zapłaty z art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. b u.g.n.r. jako kary umownej, odrzucić też trzeba dopuszczalność miarkowania tej kary na podstawie art. 484 § 2 k.c. stosowanego wprost bądź w drodze analogii<sup>25</sup>. Jednak wydaje się, że przesłanki zastosowania art. 484 § 2 k.c. nawet w razie dopuszczenia do jego zastosowania w tym przypadku nie byłyby spełnione, a w każdym razie zastosowanie tego przepisu byłoby zapewne marginalne. Wszak obowiązek ten – co wyjaśniono – zgodnie z prezentowanym tu stanowiskiem – wiąże się jedynie z sytuacją, w której kupujący nabywa nieruchomości w celu realizacji zamiaru ich dalszego zbycia osobie trzeciej, taki zamiar kupujący powziął już przed zawarciem umowy z KOWR i realizuje go przez zawarcie umowy. Mając to na uwadze, trudno wyobrazić sobie okoliczności, w których usprawiedliwione byłoby zastosowanie art. 484 § 2 k.c.

Istotne – ze względu na znaczną wysokość kwot wskazanych w art. 29a ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. – jest określenie, czy obowiązki zapłaty z poszczególnych tytułów tam wskazanych podlegają kumulacji, czy też obowiązek ten może powstać wyłącznie jeden raz – i że w ten sposób represyjny aspekt regulacji art. 29a u.k.u.r. ulega definitywnie skonsumowaniu. Zagadnienie to ma o tyle niebagatelne znaczenie, że przy założeniu możliwej kumulacji obowiązku zapłaty kwoty 40% wartości nieruchomości z różnych tytułów może dojść do sytuacji, w której właściciel będzie zmuszony zapłacić, przykładowo, łącznie kwotę przekraczającą wysokość uiszczonej ceny za nieruchomość. Można wyobrazić sobie sytuację, gdy nabywca w sumie musi zapłacić kwotę równą 160% ceny nabytej nieruchomości – byłoby tak, gdyby złożył niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie o pochodzeniu środków na nabycie nieruchomości, a następnie zaprzestał albo

<sup>25</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 2000 r., IV CKN 157/00, LEX nr 536995, w którego uzasadnieniu stwierdzono, że art. 484 § 2 k.c. nie może być „przez analogię” zastosowany do zobowiązania niemającego charakteru kary umownej.

nie podjął prowadzenia działalności rolniczej na nabytym gruncie, ustanowił hipotekę na nieruchomości i zbył ją na rzecz osoby trzeciej.

Poszukując argumentów na rzecz stanowiska o możliwości jednokrotnego powstania roszczenia o zapłatę kary, można by rozważyć, czy cel represyjny zastrzeżenia zapłaty kary będzie osiągnięty już przy jednokrotnym powstaniu obowiązku zapłaty sumy równiej 40% jej ceny. Kupujący uiszcza cenę nieruchomości, która zasadniczo nie jest niższa niż jej wartość rynkowa<sup>26</sup>. W razie aktualizacji obowiązku zapłaty kwoty, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r., i jej rzeczywistej zapłaty nabywca w sumie ponosi ekonomiczny ciężar zdecydowanie przekraczający cenę (i wartość) nieruchomości (skoro obowiązek ten „dołącza się” do obowiązku zapłaty ceny – łącznie jest to kwota w wysokości 140% ceny nieruchomości).

Przyjęcie, iż obowiązek zapłaty należności z art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. może mieć miejsce tylko raz w związku z wystąpieniem jednego z przewidzianych tam zdarzeń powodujących jego powstanie, nie ma jednak mimo wszystko zbyt mocnego zakotwiczenia w brzmieniu przepisów. Sugerować taki wniosek może *prima facie* to, że art. 29 ust. 1 pkt 3 lit. a u.g.n.r., który przewiduje obowiązek zapłaty wskazanej tam kwoty w razie niedotrzymania jednego z trzech wymienionych tam obowiązków (prowadzenia działalności rolniczej na nabytym gruncie, nieprzenoszenia własności albo nieustanawiania hipoteki na tym gruncie), kończy się spójnikiem „albo”, a następnie w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. b przewiduje się kolejny przypadek, w którym powstaje obowiązek zapłaty kary – złożenie niezgodnego ze stanem faktycznym oświadczenia o pochodzeniu środków przeznaczonych na zakup nieruchomości z Zasobu. Sugerować to może, że jeśli przykładowo, nabywca złożył niezgodne ze stanem rzeczywistym oświadczenie, o którym mowa w art. 29b ust. 1 u.g.n.r., wówczas nie może już powstać obowiązek zapłaty kary umownej np. w razie późniejszego ustanowienia hipoteki.

Jednak takie podejście nie prowadzi do zadowalających rezultatów. Trzeba brać również pod uwagę zróżnicowany charakter obowiązków określonych w art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. a oraz b u.g.n.r. Trzeba pamiętać że w art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. a u.g.n.r. prawodawca przewidział możliwość powstania obowiązku zapłaty należności w wysokości 40% ceny w konsekwencji naruszenia trzech różnych przypadków kontraktowego zobowiązania przez nabywcę (naruszenia obowiązku prowadzenia działalności rolniczej, przenoszenia własności nieruchomości oraz zakazu ustanawiania na niej hipoteki) – które to naruszenia miałyby

<sup>26</sup> Zob. art. 31 ust. 1 u.g.n.r., zgodnie z którym cenę nieruchomości określa się na poziomie nie niższym niż jej wartość rynkowa. Trzeba mieć jednak również na względzie przepisy pozwalające obniżyć cenę wywoławcą nieruchomości w przetargu – zob. art. 29 ust. 3a u.g.n.r. oraz § 8 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów, Dz.U. z 2012 r., poz. 540.

miejsce już po zawarciu umowy. I jeśli chodzi o te właśnie przypadki, nie ma w treści owego przepisu jakiegokolwiek postanowienia, które by wskazywało na to, że obowiązek zapłaty kary umownej może powstać tylko raz, mimo że np. mamy do czynienia z zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej przez właściciela i ustanowieniem na niej hipoteki bez zgody KOWR. Wydaje się raczej, że sposób sformułowania art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. a wskazuje na możliwość kumulatywnego naliczania kar umownych w związku ze wskazanymi tam naruszeniami postanowień umowy sprzedaży. Mowa tam jest o naruszeniu „któregokolwiek” z obowiązków, a nie jest to jednoznaczne przecież z możliwością powstania roszczenia o zapłatę kary tylko jeden raz. I nie ma raczej argumentów funkcjonalnych (poza możliwym argumentem o nadmiernej wysokości łącznej kwoty należności w związku z ewentualną kumulacją należności z różnych tytułów), które by wskazywały na słuszność przeciwnego wniosku.

Z kolei obowiązek z art. 29 ust. 1 pkt 3 lit. b powstaje przecież już w momencie zawarcia umowy sprzedaży, a nie jako rezultat późniejszego stanu naruszenia zobowiązania umownego. Dla tych nabywców, którzy przed zawarciem umowy złożyli zgodne ze stanem faktycznym oświadczenie z art. 29b ust. 1 u.k.u.r., rzeczywiście nie może już nawet hipotetycznie po zawarciu umowy powstać ów obowiązek – w tym specyficznym kontekście użycie spójnika „lub” w końcowej części art. 29 ust. 1 pkt 3 lit. a u.g.n.r. nie byłoby fortune<sup>27</sup>.

Reasumując, sposób redakcji art. 29a ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. i umieszczenie między zawartymi tam przepisami lit. a oraz lit. b spójnika „albo” są podyktowane raczej kategorycznymi różnicami odnośnie do charakteru prawnego obowiązków zapłaty sformułowanymi w tych przepisach, a nie potrzebą rozstrzygnięcia kwestii możliwej kumulacji kwot należnych dla KOWR z różnych tytułów. Jak wyjaśniono wyżej, art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. a przewiduje obowiązki w zakresie zapłaty kar umownych, natomiast art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. b przewiduje obowiązek zapłaty wskazanej tam kwoty, który nie jest następstwem naruszenia zobowiązania umownego, ale obowiązkiem mającym charakter samoistny, mogącym powstać wyłącznie w momencie zawarcia umowy sprzedaży.

Ostatecznie opowiedzieć się trzeba za możliwością wielokrotnego powstawania obowiązku zapłaty kwot wskazanych w art. 29a ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. Przemawia za tym – po pierwsze – to, że przepisy wskazują na kilka różnych przypadków, w których owe obowiązki mogą powstać, i jednocześnie nie zawierają przy tym sformułowania wprost stanowiącego, że obowiązek zapłaty powstaje tylko raz. Ponadto każdy z tych zakazów realizuje inny cel założony przez prawodawcę – zapewnienie rolniczego wykorzystania gruntu, walor antyspekulacyjny, zapew-

<sup>27</sup> Reguła ta jednak nie działa „w drugą stronę”, tzn. jeśli by osoba, która złożyła niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie, o którym mowa w art. 29b ust. 1 u.g.n.r., ustanowiła następnie hipotekę na nabytej nieruchomości, wówczas można rozważać możliwość powstania dwukrotnie obowiązku zapłaty należności w wysokości 40% ceny nabytej nieruchomości – w takiej sytuacji, ściśle literalnie, użycie spójnika „albo” jest nieadekwatne.

nienie kontroli sposobu wykorzystania nieruchomości i umożliwienie interwencji w stosunki własnościowe w razie takiej potrzeby przez KOWR, sankcjonowanie prób obejścia wymogu uczestnictwa w procedurze zbycia nieruchomości z Zasobu przez osoby nieuprawnione.

Można by też przedstawić względy systemowe przemawiające za możliwością wielokrotnego powstawania obowiązku zapłaty kwot z art. 29a ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. mimo ich znaczącej wysokości. Jest tak, gdyż prawodawca daje na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wyraz woli stosowania znaczących co do rozmiaru sankcji pieniężnych związanych z nieakceptowanym przez siebie zachowaniem oznaczonych podmiotów w obrębie regulacji gospodarowania mieniem ZWRSP – w ramach regulacji art. 39b u.g.n.r., prawodawca przewidział wszak obowiązek zapłaty przez osobę korzystającą z nieruchomości Zasobu bez tytułu prawnego kwoty równej pięciokrotności wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu<sup>28</sup>. Wynika stąd, że regulacje sankcyjne, w które wkomponowuje się obowiązek zapłaty znaczących kwot pieniężnych, są instrumentem świadomie wykorzystywanym przez prawodawcę na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 29a ust. 3 u.g.n.r. umowa sprzedaży nieruchomości z Zasobu dla podmiotu wskazanego w ust. 1 art. 29a u.g.n.r. zawiera zastrzeżenie, że nie stosuje się postanowień dotyczących obowiązku zapłaty kar umownych:

- po pierwsze – gdy następuje przeniesienie własności nieruchomości nabytej z Zasobu na rzecz zstępnego lub przysposobionego, a w przypadku ich braku – krewnego w linii bocznej,

- po drugie – w innych niż wymienione wyżej przypadkach – za pisemną zgodą KOWR.

Ponadto KOWR może też wyrazić zgodę na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu. Z kolei w art. 29 ust. 4 u.g.n.r. określa się przypadki, w których KOWR może udzielić zgodę bądź to na przeniesienie własności nieruchomości (art. 29a ust. 4 pkt 1 u.g.n.r.), bądź to na ustanowienie na niej hipoteki (art. 29a ust. 4 pkt 2 u.g.n.r.).

Słusznie P. Iwaszkiewicz zauważa, że literalnie interpretując art. 29a ust. 3 u.g.n.r., dochodzi się do wniosku, że prawodawca dopuszcza jedynie zwolnienie właściciela nieruchomości z obowiązku zapłaty kary, a nie zwolnienie go z obowiązku, który kara zabezpiecza. Innymi słowy, w razie uzyskania zgody KOWR

---

<sup>28</sup> Wypada zauważyć, że w wyroku z dnia 18 października 2016 r., P 123/15, OTK-A 2016, poz. 80, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 39b u.g.n.r. w zakresie, w jakim ma zastosowanie do posiadaczy nieruchomości w złej wierze, jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

nie powstanie wprowadzić obowiązek zapłaty kary, ale mamy do czynienia ze stanem naruszenia zobowiązania<sup>29</sup>.

Sformułowanie to jest jednak moim zdaniem raczej wynikiem niestaranności legislacyjnej niż wyrazem przemyślanego zamiaru prawodawcy odnośnie do wywołania takich, a nie innych skutków udzielenia zgody na przeniesienie własności nieruchomości czy też ustanowienie na niej hipoteki. Prawodawca w treści art. 29a ust. 3 u.g.n.r. wskazuje *expressis verbis* na uchylenie obowiązku zapłaty kwoty wskazanej w art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. a u.g.n.r., jednak można interpretować ten przepis przede wszystkim jako określający, kiedy uchylone zostają zakazy przenoszenia własności nieruchomości oraz ustanawiania hipoteki poprzez wskazanie konsekwencji uchylenia tego zakazu – jest nim właśnie uchylenie (niepowstanie) obowiązku zapłaty kwoty wskazanej w art. 29a ust. 3 lit. a u.g.n.r. Ściśle literalna interpretacja, zgodnie z którą same zakazy nie zostają uchylone, prowadzi do przyjęcia sztucznej konstrukcji, w której mimo uzyskania zgody KOWR, właściciel nieruchomości, dokonując czynności objętej zgodą, narusza zakaz umowny. Trudno wskazać jakiegokolwiek względy, które by uzasadniały jego sensowność.

Zgoda KOWR na przeniesienie własności nieruchomości albo na ustanowienie na niej hipoteki ma charakter czynności cywilnoprawnej. Nie ma podstaw do przyjęcia, że zgoda KOWR przybiera postać decyzji administracyjnej. Umowa sprzedaży jest czynnością cywilnoprawną, cywilnoprawny charakter ma też obowiązek zapłaty kary umownej przewidziany przez art. 29 ust. 1 pkt 3 lit. a u.g.n.r. Instrument prawny pozwalający na uchylenie powyższych obowiązków również więc – o ile nic innego wyraźnie nie zostałoby przewidziane w treści przepisów – powinien mieć taki charakter.

Udzielenie zgody przez KOWR na zbycie nieruchomości bądź ustanowienie na niej hipoteki jest możliwe jedynie w enumeratywnie wymienionych w art. 29 ust. 4 u.g.n.r. przypadkach. W innych niż przewidziane przez prawodawcę przypadkach wyrażenie zgody nie będzie skuteczne – oświadczenie woli KOWR jako złożone poza granicami ustawowo wyznaczonej kompetencji będzie nieważne. Nie ma natomiast podstaw do przyjęcia, aby nieważność oświadczenia KOWR w tym zakresie mogła być spowodowana przez samo naruszenie procedury uzyskania zgody (określonej w treści rozporządzenia<sup>30</sup>, np. nieprzedstawienie wymaganych dokumentów, brak poświadczenia za zgodność z oryginałem na kopiach dokumentów itp.), w sytuacji gdy rzeczywiście istnieje przesłanka warunkująca udzielenie zgody.

<sup>29</sup> P. Iwaszkiewicz, (w:) P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami...*, s. 222.

<sup>30</sup> Rozporządzenie z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego trybu udzielania pisemnej zgody na przeniesienie własności nieruchomości albo na ustanowienie hipoteki na nieruchomości nabytej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Dz.U. z 2016 r., poz. 746, z późn. zm., dalej: rozporządzenie z dnia 20 maja 2016 r.

Sama zgoda KOWR jest jednostronnym oświadczeniem woli KOWR, które w przypadku zakazu przenoszenia własności nabytej z ZWRSP nieruchomości – uchyla zakaz zbycia nieruchomości w odniesieniu do czynności prawnej, mającej być dokonaną z indywidualnie wskazanym nabywcą w związku z realizacją celu ustawowego uzasadniającego udzielenie zgody. W odniesieniu do zakazu ustanawiania hipoteki – zgoda KOWR uchyla zakaz ustanowienia hipoteki – w stosunku do stypizowanego w art. 29 ust. 4 pkt 2 u.g.n.r. celu czynności ustanowienia hipoteki (w istocie – celu czynności prawnej, która ma być źródłem wierzytelności zabezpieczonej hipoteką), przy czym – jak się wydaje – nie ma konieczności indywidualizowania, w momencie wydawania zgody, ani osoby wierzyciela hipotecznego, ani sumy hipoteki. Wśród informacji i dokumentów wskazywanych w przepisach rozporządzenia z dnia 20 maja 2016 r. jako obligatoryjnego przy wyrażeniu zgody na ustanowienie hipoteki nie wymienia się określenia osoby kredytodawcy. Treść rozporządzenia nie wskazuje również na to, aby zgoda miała wskazywać dopuszczalną wysokość hipoteki<sup>31</sup>. Powyższe uzasadnia tezę – jakkolwiek kwestia ta nie jest oczywista – że zgoda na ustanowienie hipoteki może się ograniczać jedynie do określenia celu zabezpieczenia zgodnie z treścią art. 29a ust. 4 u.g.n.r. Ani przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ani przepisy rozporządzenia z dnia 20 maja 2016 r. nie stanowią również wprost, że hipoteka ma zabezpieczać wierzytelność, której dłużnikiem jest właściciel nieruchomości. Wskazywałoby to na możliwość uzyskania zgody na zabezpieczenie hipoteką ustanowioną na nieruchomości nabytej z Zasobu również wierzytelności, której dłużnikiem jest inna osoba niż właściciel, byleby chodziło o realizację jednego z celów wskazanych w art. 29a ust. 4 pkt 2. Tu może pojawić się zarzut nadmiernie liberalnej wykładni tej regulacji, jednak takiemu liberalnemu podejściu sprzyja to, że nie sposób wskazać na wystarczająco doniosłą funkcję społeczno-gospodarczą zakazu ustanawiania hipoteki, która by uzasadniała restryktywną wykładnię regulacji dotyczącej zwolnienia z tego obowiązku (a trzeba zauważyć, że proponowana wykładnia regulacji zgody na ustanowienie hipoteki nie wykracza poza możliwe na gruncie językowych reguł znaczeniowych sposoby jej rozumienia). Ów zakaz ma zabezpieczać przede wszystkim możliwość swobodnego wykonania prawa pierwokupu określonego w art. 29 ust. 4 u.g.n.r. oraz umownego prawa odkupu, stosowanego w umowach sprzedaży zawieranych przez KOWR jako sprzedawcę, z tym że ta praktyka (co do odkupu) nie ma żadnego szczególnego umocowania w treści ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Innymi słowy, prawo odkupu ujmowane jest w treści umów sprzedaży nie na podstawie szczególnego uregulowania owej instytucji na potrzeby sprzedaży nieruchomości Zasobu, ale w ramach autonomii woli stron umowy (w rzeczywistości wskutek

<sup>31</sup> Przepis § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 20 maja 2016 r. podkreśla tylko konieczność wskazania wysokości kredytu we wniosku o wyrażenie zgody przez KOWR, składanym przez właściciela nieruchomości. Nie można utożsamiać tej wartości z sumą hipoteki.



faktycznego dyktatu KOWR)<sup>32</sup>. Zakaz dotyczący ustanawiania hipoteki jest przy tym nieproporcjonalny względem obowiązku ustawowego, który zabezpiecza – gdyż prawo pierwokupu z art. 29 ust. 4 u.g.n.r. przysługuje dla KOWR w okresie 5 lat od dnia nabycia nieruchomości, a więc okresie trzykrotnie krótszym niż okres, w którym wiąże zakaz ustanawiania hipoteki. Prawo odkupu zaś w ogóle – jak wskazano – nie ma szczególnej podstawy ustawowej w odniesieniu do sprzedaży gruntów Zasobu<sup>33</sup>, a zgodnie z regulacją Kodeksu cywilnego może być zastrzeżone na maksymalnie 5 lat, licząc od zawarcia umowy sprzedaży (art. 593 § 1 k.c.). Wygląda więc na to, że ustawodawca, wprowadzając to specyficzne ograniczenie, brał pod uwagę (co do prawa odkupu) potrzebę zabezpieczenia praktyki działalności KOWR nieznajdującej szczególnego umocowania ustawowego, a po prostu faktycznie realizowaną w momencie ustanawiania tego przepisu. Może być więc i tak, że KOWR nie zastrzeże prawa odkupu w umowie sprzedaży gruntu z Zasobu, natomiast zakaz ustanawiania hipoteki wraz z obowiązkiem zapłaty kary i tak będzie wiązał w całym okresie przewidzianym w art. 29a ust. 1 pkt 1 w zw. z pkt 3 u.g.n.r. Innymi słowy, w konkretnym przypadku zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości z Zasobu, instrument prawny (zakaz ustanawiania hipoteki) przewidziany jako zabezpieczenie dla stosowanej z jakąś częstotliwością w praktyce działalności KOWR klauzuli umownej (umownego prawa odkupu), nieujętej jednak w tej konkretnej umowie, i tak będzie wiązał nabywcę nieruchomości – będzie istniał środek zabezpieczający bez przedmiotu owego zabezpieczenia<sup>34</sup>. Powyższe ułomności funkcjonalne rozwiązania polegającego na zakazie ustanawiania hipoteki uzasadniają dość liberalną wykładnię odnosnych przepisów prawa. Ponadto taka wykładnia nie zakłada, że zgoda obligato-

<sup>32</sup> Jest to zresztą niezasługująca na aprobatę sytuacja, w której ustawowo reguluje się zakaz ustanawiania hipoteki m.in. z tego względu, że aktualna praktyka działalności KOWR, niemająca szczególnego umocowania ustawowego, ale będąca wyrazem obecnie realizowanej polityki zagospodarowania gruntów Zasobu, jest oparta również na wykorzystaniu prawa odkupu. Przy tym prawo odkupu nie doczekało się odpowiadającej standardom konstytucyjnym prawnej instrumentacji dostosowanej do specyfiki sprzedaży gruntów Zasobu, ale ustawodawca, wiedząc o tej praktyce, zakotwiczonej w ogólnej regulacji prawa cywilnego, i ze względu na tę praktykę, ustanawia w przepisach instrumenty mające na celu zabezpieczenie realizacji tej polityki (a więc w założeniu instrumenty zabezpieczające możliwość wykonania prawa odkupu). Przy czym zakaz ten wiąże nabywcę zarówno w razie ustanowienia prawa odkupu w umowie sprzedaży, jak i wówczas gdy uprawnienie to nie zostaje w umowie zastrzeżone.

<sup>33</sup> Można wspomnieć, że zgodnie z obowiązującym do dnia 29 marca 2010 r. art. 29 ust. 5 u.g.n.r. Agencji Nieruchomości Rolnych (poprzednikowi KOWR) przysługiwało ustawowe prawo odkupu nieruchomości nabytej z Zasobu. Przepis ten został uznany za niezgodny z Konstytucją wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r., K 8/08. Na temat uprzednio obowiązującej regulacji prawa odkupu z art. 29 ust. 5 u.g.n.r. zob. w szczególności A. Lichorowicz, *Kwestia zgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu Agencji Nieruchomości Rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 30 i n.

<sup>34</sup> Przynajmniej połowicznie – wszak wciąż będzie można mówić o zabezpieczeniu ustawowego prawa pierwokupu z art. 29 ust. 4 u.g.n.r. Wypada wskazać, że uprawnienie to ma marginalne znaczenie w praktyce działalności KOWR.

ryjnie ma mieć w każdy przypadku taką dość blankietową formę. KOWR może, według swojego uznania, udzielić zgody, również uszczegóławiając dowolnie wymogi dotyczące czynności, której ona dotyczy.

Zgoda KOWR może być udzielona przed dokonaniem czynności prawnej przez właściciela nieruchomości, nigdy zaś *ex post*, po ustanowieniu hipoteki bądź też po przeniesieniu własności nieruchomości. Po ich dokonaniu powstaje roszczenie o zapłatę kary przewidzianej w art. 29 ust. 1 pkt 3 lit. a u.g.n.r. Mając na uwadze to, że mamy wówczas do czynienia z powstałym już roszczeniem materialnoprawnym, można rozważyć dopuszczalność zwolnienia z długu, które jest umową, a więc wymaga zgodnych oświadczeń woli dłużnika i wierzyciela. Jednak z uwagi na imperatywne uregulowanie kwestii obowiązków nabywcy nieruchomości oraz sankcji za ich niedotrzymanie, z ostrożnością należy podchodzić do dopuszczalności zawierania takich umów. Dopuszczyć je można jedynie w przypadkach tych czynności prawnych, względem których możliwe było uprzednie udzielenie zgody przez KOWR – a więc jedynie w przypadkach wskazanych w art. 29a ust. 4 u.g.n.r. W literaturze przedstawiono pogląd, zgodnie z którym (na tle zgody KOWR na ustanowienie hipoteki) udzielenie zgody w innych przypadkach niż wskazane w przepisach nie może rodzić dla właściciela nieruchomości negatywnych skutków określonych w art. 29a ust. 1 pkt 3 lit. b u.g.n.r.<sup>35</sup>. Powyższe nie może jednak, moim zdaniem, prowadzić do sformułowania poglądu o skuteczności udzielenia zgody przez KOWR poza przypadkami, w których ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dopuszcza jej wydanie (a więc wskazanymi w art. 29a ust. 4 u.g.n.r.). Można się więc z przytoczoną opinią zgodzić, ale doprecyzowując, że chodzi wyłącznie o sytuację, gdy działający w dobrej wierze właściciel uzyskał zgodę KOWR w sytuacji, gdy nie było w rzeczywistości podstaw do jej wydania, i dokonał wprawdzie czynności naruszającej ciążący na nim obowiązek umowny (ustanowił hipotekę albo przeniósł własność nieruchomości i mamy do czynienia z naruszeniem zobowiązania umownego w związku z nieważnością zgody KOWR), to nie będzie można zakwalifikować takiego zachowania jako zawinionego naruszenia obowiązku umownego, co powoduje, że nie powstaje roszczenie KOWR o zapłatę kary.

W sytuacji, w której właściciel uzyskał zgodę na zbycie nieruchomości albo ustanowienie hipoteki i dokonuje którejś z tych czynności, ale nie realizując celu, w związku z którym została wydana zgoda KOWR (np. zgoda dotyczyła zabezpieczenia hipotecznego ustanawianego w związku z zakupem nieruchomości na powiększenie gospodarstwa rodzinnego, a w rzeczywistości hipoteka ustanowiona została w związku z zakupem maszyn potrzebnych do produkcji rolnej), mamy do czynienia z naruszeniem zakazu umownego i w konsekwencji z powstaniem obowiązku zapłaty kary umownej. Konsekwencja taka nastąpiłaby również wtedy, gdyby właściciel nieruchomości uzyskał zgodę KOWR i faktycz-

<sup>35</sup> J. Pisuliński, *O niektórych osobliwościach...*, s. 44.

nie zrealizował cel wskazany w art. 29a ust. 4 pkt 2 u.g.n.r., ale byłby to cel inny niż objęty zgodą KOWR.

Scharakteryzowana regulacja dotycząca obowiązków nabywcy nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie jest przemyślana i powoduje liczne problemy interpretacyjne, co nie powinno mieć miejsca, zważywszy na to, że mamy do czynienia z głęboką ingerencją w wykonywanie prawa własności nieruchomości rolnej. Ograniczenia te nie polegają na bezpośredniej ingerencji w uprawnienia właściciela wskazane w art. 140 k.c., ale na nałożeniu w treści umowy sprzedaży obligacyjnych obowiązków o genezie obligacyjnej, które skorelowane są z obowiązkami zapłaty kwoty 40% ceny nieruchomości w związku z konkretnym naruszeniem. Szczególne wątpliwości budzi uregulowanie zakazu obciążania nieruchomości hipoteką, zwłaszcza że zabezpieczać ma przede wszystkim możliwość wykonania ustawowego prawa pierwokupu z art. 29 ust. 4 u.g.n.r., ewentualnie umownego prawa odkupu zastrzeganego w umowach zawieranych z nabywcami gruntów z Zasobu. Uprawnienia te przysługują KOWR nie dłużej niż przez 5 lat od dnia nabycia nieruchomości z Zasobu, gdy tymczasem obowiązki te obciążają nabywcę przez okres 15 lat. W tym kontekście brakuje funkcjonalnego uzasadnienia dla wyznaczania tak długiego okresu, w którym obowiązek ten obciąża nabywcę. Wprawdzie ustawa dopuszcza możliwość udzielenia zgody przez KOWR na ustanowienie hipoteki na gruncie nabytym z Zasobu oraz na przeniesienie jej własności na osobę trzecią w enumeratywnie wymienionych przypadkach, jednak nie można przeoczyć, że mamy do czynienia w tej mierze z całkowitą uznaniowością KOWR. W związku z powyższym nie budzi zdziwienia, że w literaturze akcentuje się wątpliwości dotyczące konstytucyjności poszczególnych rozwiązań przewidzianych w art. 29a u.g.n.r. w kontekście proporcjonalności ograniczeń uprawnień właścicielskich.

## BIBLIOGRAFIA

- Iwaszkiewicz P., (w:) P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Warszawa 2018
- Lichorowicz A., *Kwestia zgodności z Konstytucją ustawowego prawa odkupu Agencji Nieruchomości Rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1
- Michnik A., *Obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 1
- Piątowski J. S., (w:) J. Ignatowicz (red.), *System Prawa Cywilnego. Tom II. Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum 1977
- Pisuliński J., *O niektórych osobliwościach obrotu nieruchomościami rolnymi*, „Rejent” 2016, nr 5
- Prutis S., Michałowski R., *Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017

Wiśniewski T., (w:) J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2018

## **SPECIFIC CONTRACTUAL OBLIGATIONS OF A PURCHASER OF A REAL ESTATE INCLUDED IN THE AGRICULTURAL PROPERTY STOCK OF THE STATE TREASURY**

### **Summary**

The Act on Management of Agricultural Property Stock of the State Treasury contains a regulation on contractual obligations imposed on the purchaser of an agricultural property acquired from the Agricultural Property Stock of the State Treasury. These obligations are not imposed on the purchaser by operation of law, however, there is a requirement that they have to be included, in certain cases of acquisition detailed in the provisions of the Act, in the content of the real estate sales agreement. The sales agreement has to stipulate that the purchaser is prohibited from selling the real estate for a period of 15 years from its acquisition; the purchaser is obliged to conduct agricultural activity on the purchased property; and that during this period, the purchaser may not encumber the property with any mortgage. Any violation of the aforementioned stipulations shall result in the purchaser's obligation to pay an amount equal to 40% of the property's sale price. In addition, the legislator has introduced the obligation to pay this amount in the event that the purchaser makes any false statement or representation as to the origin of the funds allocated to the purchase of the real estate. The provisions relating to the issues raised in the article cause a number of interpretative doubts as to their correct understanding. In particular, this applies to the legal nature of the obligation to pay an amount equal to 40% of the price of the purchased real estate property.

### **KEYWORDS**

state property, National Support Centre for Agriculture, contractual penalty, sale agreement

### **SŁOWA KLUCZOWE**

własność państwowa, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, kara umowna, umowa sprzedaży