



Sygn. akt II CSKP 290/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 marca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Strzelczyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Grzegorz Misiurek

SSN Władysław Pawlak

w sprawie z powództwa A. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w S.
przeciwko Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa w W.
o zobowiązanie i ustalenie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 31 marca 2022 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 17 października 2019 r., sygn. akt I AGa (...),

1) oddala skargę kasacyjną,

2) zasądza od powódki na rzecz pozwanego kwotę 2700 (dwa tysiące siedemset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2016 r. Sąd Okręgowy w S. oddalił powództwo A. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w S. przeciwko A. o zobowiązanie pozwanej do złożenia oświadczenia woli o przeznaczeniu do sprzedaży bliżej określonych w pozwie nieruchomości gruntowych niezabudowanych położonych w gminie L., powiat pyrzycki, o łącznej powierzchni 210,7818 ha stanowiącej przedmiot umowy dzierżawy pomiędzy stronami, wiążącej wcześniej poprzednika prawnego powoda, A. spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością w S. oraz do dokonania przez pozwaną wszelkich czynności wymaganych przez ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 r., w szczególności do wydzielenia z działki nr [...] obręb B. działki o powierzchni 24,7242ha stanowiącej część przedmiotu umowy dzierżawy, sporządzenia wyceny nieruchomości, ogłoszenia wykazu dotyczącego nieruchomości oraz zawiadomienia podmiotów posiadających pierwszeństwo nabycia nieruchomości o wyższym stopniu pierwszeństwa niż powódka na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. 2016.1491 – dalej też jako u.g.n.r.). Ponadto powódka wniosła o ustalenie, że po wykonaniu wskazanych czynności oraz o ile podmiot posiadający pierwszeństwo nabycia nieruchomości z prawa tego nie skorzysta, pozwany jest zobowiązany do niezwłocznego przeniesienia własności nieruchomości w drodze sprzedaży na powódkę, za cenę wskazaną w wykazie sporządzonym zgodnie z art. 28 u.g.n.r.

Odnosząc się do pierwszego żądania, Sąd pierwszej instancji wskazał, że sytuacja dzierżawców, którzy zawarli umowy z A. przed 3 grudnia 2011 r., została uregulowana w art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1382, dalej: „ustawa zmieniająca”). Regulacja ta miała zapobiec nierównemu traktowaniu dzierżawców w zależności od tego, czy zawarli umowy dzierżawy przed, czy po dniu 3 grudnia 2011 r. Zgodnie bowiem z art. 38 ust. 1 a u.g.n.r. wprowadzonym ustawą zmieniającą przewidziano obowiązek wprowadzenia do umów dzierżawy zawartych po jej wejściu w życie postanowień o możliwości wypowiedzenia przez A. umowy dzierżawy w zakresie 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem

dzierżawy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej, wobec umów zawartych przed tą datą, o ile nie zawierały postanowień, o których mowa w art. 38 u.g.n.r. A. została zobowiązana do przedstawienia dzierżawcom w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, propozycji dokonania zmian umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30 % powierzchni użytków rolnych. Dzierżawca, który odrzucił tę propozycję nie mógł skorzystać z prawa pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionej nieruchomości po upływie okresu dzierżawy (art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej). Dzierżawcy, który przyjął propozycję przysługiwało uprawnienie do zakupu całości lub za zgodą A. części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 u.g.n.r. niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy. Był on też, stosownie do treści art. 4 ust. 7 u.g.n.r., uprawniony do złożenia pisemnego oświadczenia o skorzystaniu z prawa pierwszeństwa, którego obowiązywanie zależało od okresu dzierżawy pozostającego od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy dotyczącej możliwości częściowego wypowiedzenia umowy. Prawo pierwszeństwa nie jest jednak prawem podmiotowym do zakupu nieruchomości, które były dzierżawca mógłby przymusowo realizować przymusowo przed sądem.

Poza tym Sąd Okręgowy uznał, że żądanie ustalenia podlegało oddaleniu ze względu na możliwość dalej wystąpienia z roszczeniem dalej idącym o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli w zakresie sprzedaży przedmiotowej nieruchomości.

Wyrokiem z dnia 17 października 2019 r., Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację powódki skierowaną do orzeczenia Sądu pierwszej. Uwzględnił zmianę stanu prawnego wynikającą z wejścia w życie z dniem 1 września 2017 r., ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2017 r., poz. 624 ze zm.) oraz ustawy z dnia 10 lutego 2017 r., o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2017 r., usprawiedliwiająca następstwo prawne po stronie pozwanej Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa poz. 623). Sąd drugiej instancji podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej nie stanowi dla dotychczasowego dzierżawcy podstawy do żądania przeniesienia na jego rzecz własności nieruchomości objętych umową dzierżawy. Tym samym, ze względu

na treść art. 189 k.p.c., brak jest również podstaw do żądania przeprowadzenia przez pozwaną czynności poprzedzających samą sprzedaż.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu drugiej instancji wniosła powódka A. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w S., zarzucając naruszenie prawa materialnego: art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej poprzez jego błędną wykładnię polegającą na niewłaściwym uznaniu, że przepis ten nie rodzi po stronie dzierżawcy roszczenia wobec Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa o dokonanie czynności przygotowujących do sprzedaży nieruchomości pozostałych po wyłączeniu 30% gruntów z dzierżawy oraz że celem tego przepisu jest wprowadzenie dla określonej w nim grupy dzierżawców szerszego zakresu uprawnień. Ponadto skarżący zarzucili naruszenie 2 przepisu art. 4 ust. 11 wskazanej ustawy oraz art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19 października 1991 r. w brzmieniu sprzed 30 kwietnia 2016 r. (jedn. tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 1014 ze zm.), a także art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej oraz art. 38 ust. 1a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w zw. z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, a także naruszenia przepisu art. 29 ust. 1 pkt 3 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wykładnia art. 4 ust. 7-9 ustawy zmieniającej początkowo nie była jednolicie ujmowana w orzecznictwie i piśmiennictwie. Dlatego postanowieniem z dnia 19 października 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) w sprawie I ACa (...) przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, czy z normy określonej w art. 4 ust. 7 – 9 ustawy zmieniającej należy wywodzić roszczenie o zawarcie z A. umowy sprzedaży dzierżawionych nieruchomości, po wyczerpaniu drogi przewidzianej w art. 4 tej ustawy.

Sąd Najwyższy w uchwale podjętej dnia 19 października 2017 r. w sprawie III CZP 45/17 (OSNC 2018/5/48) przyjął, że dzierżawcy, który na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej złożył A. oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu dzierżawionej nieruchomości rolnej Skarbu Państwa z zastosowaniem

prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1491 ze zm.), nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży. W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy potwierdził wcześniejszą linią orzecniczą (uchwały SN: z 23.07.1992 r., III CZP 62/92, z 21.12.2006 r., III CZP 121/06, OSNC 2006/12, poz. 10, z 7.10.2008 r., III CZP 95/08, OSNC 2009/9, poz. 121, a także niepublikowane wyroki SN: z 12.03.2003 r., III CKN 857/00, z 19.07.2006 r., I CSK 138/06, z 12.06.2015 r., II CSK 518/14) wskazującą jednoznacznie, że podmiotowi korzystającemu z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży, którego realizacji mógłby dochodzić na drodze postępowania sądowego.

Wyrażony w uchwale pogląd jest dalej konsekwentnie podtrzymywany w orzecnictwie Sądu Najwyższego. Potwierdza to nie tylko wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2019 r. (II CSK 700/17, nie publ.) ale także cały szereg postanowień odmawiających przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania skierowanych do orzeczeń oddalających oparte na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej powództwa dzierżawców o zawarcie umowy sprzedaży (zob. m.in. nie publ. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 31 sierpnia 2019 r., II CSK 607/18, z dnia 7 lutego 2020 r., I CSK 473/19, z dnia 6 maja 2020 r., II CSK 458/19, z dnia 21 maja 2020 r., II CSK 582/19, z dnia 29 maja 2020 r., II CSK 672/19, z dnia 13 października 2020 r., II CSK 505/19, z dnia 14 grudnia 2020 r., I CSK 448/20).

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym skargę kasacyjną powódki również podziela ten pogląd i uznaje, że wykładnia językowa i systemowa art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 16 września 2011 r., z uwzględnieniem niedopuszczalności rozszerzającej wykładni ograniczeń prawa własności, pozwala na wyciągnięcie wniosku, że nie stanowi on dla dzierżawcy źródła roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży, którego realizacji mógłby dochodzić na drodze postępowania sądowego, tylko wprowadza pierwszeństwo nabycia nieruchomości, jeżeli zostanie przeznaczona do zbycia. Dzierżawca nie może zatem doprowadzić do przymusowego zawarcia umowy przenoszącej własność dzierżawionych nieruchomości rolnych i to także w sytuacji, gdy zostaną spełnione przesłanki

powstania uprawnienia przewidziane w tym przepisie, włącznie z dokonaniem zawiadomień o przeznaczeniu do sprzedaży i wysokości potencjalnej ceny.

W wymienionej uchwale z dnia 19 października 2017 r. Sąd Najwyższy przypomniał epizodyczny i terminowy charakter art. 4 ustawy zmieniającej a jego wyjątkowe postanowienia nie mogą być interpretowane rozszerzająco. W przepisie tym brak sformułowań nakładających na właściciela wprost lub pośrednio obowiązek przeznaczenia nieruchomości do zbycia i kontraktowania zmierzającego do jej sprzedaży dzierżawcy zatem świadczących, że wprowadzono ograniczenia jego uprawnienia do rozporządzania przedmiotem własności. Nie użyto bowiem pojęć "roszczenie" bądź "żądanie", nie zastosowano formy stanowczej, ani nie sprecyzowano na tyle treści czynności dzierżawcy, aby mogła być ona uznana za oświadczenie woli stanowiące samodzielną czynność prawną prowadzącą do powstania stosunku cywilno-prawnego. Istotne znaczenie należy przypisać powiązaniu zwrotów "uprawnienie" i "z zastosowaniem prawa pierwszeństwa". Instytucja pierwszeństwa, regulowana różnymi aktami prawnymi jest jednolicie interpretowana w orzecznictwie, jako szczególny przywilej polegający na wyprzedzeniu innych osób ubiegających się o tę samą rzecz, równoznaczny z zakazem rozporządzania przez określony podmiot własną rzeczą (prawem) w sposób naruszający to pierwszeństwo, a nie z nakazem jej zbycia na rzecz podmiotu, któremu ono przysługuje (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, OSNC 1992, Nr 12, poz. 214). W odniesieniu do oświadczeń dzierżawców nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, których prawo pierwszeństwa określa art. 29 u.g.n.r. wyjaśniono, że nie ma zastosowania tryb ofertowy zawarcia umowy. Podmiot zainteresowany nabyciem nieruchomości po zawiadomieniu go o wystawieniu nieruchomości na sprzedaż i wskazaniu ceny, składa jedynie wniosek o nabycie nieruchomości, który nie jest wiążący dla Skarbu Państwa. Konsekwentnie dzierżawcy nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży, którego realizacji mógłby dochodzić na drodze postępowania sądowego (por. cyt. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06, OSNC 2006, Nr 12, poz. 10, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r., III CZP 95/08, OSNC 2009, Nr 9, poz. 121, nie

publikowane wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CKN 857/00, z dnia 19 lipca 2006 r., I CSK 138/06, z dnia 12 czerwca 2015 r., II CSK 518/14). Pierwszeństwo jest prawem relatywnie słabym, a jego naruszenie nie skutkuje nieważnością umowy zawartej z osobą trzecią, tylko powstaniem roszczenia o naprawienie szkody (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2011 r., II CSK 411/10, nie publ.). Szczególny charakter rozwiązania przewidzianego w art. 4 ust. 7 polega na wprowadzeniu szerszego zakresu uprawnień, swoistych przywilejów tej grupy dzierżawców polegających na wyprzedzeniu przez nich, w wypadku gdyby A. (KOWR) zbywała nieruchomości, innych osób korzystających dotąd z pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 u.g.n.r. (reguła kolizyjna), utrzymaniu pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r., którego pozbawiono dzierżawców nie wyrażających zgody na ograniczenie powierzchni dzierżawionych gruntów, uniezależnieniu pierwszeństwa od dotychczasowego czasu trwania umowy, wprowadzeniu uprawnienia do nabycia także części dzierżawionych nieruchomości, możliwości bezprzetargowego przedłużenia dzierżawy. Obowiązki wskazania przez dzierżawcę terminu, w którym dokona zakupu nieruchomości, nie można przypisać samodzielnego znaczenia prawnego, innego jak wyznaczenie okresu wzajemnego związania prawem pierwszeństwa przy jednoczesnym zapewnieniu stronom możliwości dogodnego ułożenia stosunków, w tym czasu dla sporządzenia operatów geodezyjnych i szacunkowych, przygotowania środków pieniężnych przez kupującego. Przemawia za tym w szczególności epizodyczny charakter art. 4 ustawy zmieniającej.

Jako nieprzekonujące ocenił Sąd Najwyższy argumenty wskazujące na zamiar ustawodawcy zapewnienia swoistej rekompensaty w związku z utratą dochodów wynikającą z wydania części nieruchomości właścicielowi przed wyekspirowaniem terminu umowy, ani na początkowo odmienną praktykę A., która dokonywała sprzedaży po złożeniu przez dzierżawców oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu. Brak podstaw do przyjęcia, że wobec nieistnienia obowiązku zbywania nieruchomości podmiotom znajdującym się w tożsamej sytuacji prawnej, naruszona została zasada równości w rozumieniu art. 64 Konstytucji.

Podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty nie dają uzasadnionych podstaw do odstąpienia od prezentowanej wykładni. Dotyczy to nie tylko zarzutów dotyczących wykładni art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej ale także naruszenia innych wskazanych w skardze przepisów w tym także art. 32 ust. 1 i art. 2 *a contrario* Konstytucji RP.

Należy jeszcze raz podkreślić, że instytucja pierwszeństwa, regulowana różnymi aktami prawnymi, jest przy tym w orzecznictwie jednolicie interpretowana jako szczególny przywilej polegający na wyprzedzeniu innych osób ubiegających się o tę samą rzecz, równoznaczny z zakazem rozporządzania przez określony podmiot własną rzeczą (prawem) w sposób naruszający to pierwszeństwo, a nie z nakazem jej zbycia na rzecz podmiotu, któremu ono przysługuje.

Stosownie zaś do treści art. 11 ust. 11 ustawy zmieniającej w przypadku odrzucenia przez dzierżawcę zaproponowanych przez agencję zmian umowy dzierżawy, a także niedokonania zmiany umowy z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy, tracił on nie tylko pierwszeństwo nabycia nieruchomości, będących przedmiotem dzierżawy, nawet jeżeli trwała ona faktycznie co najmniej 3 lata, ale także możliwość przedłużenia umowy dzierżawy na nowych warunkach, uzgodnionych z agencją bez przeprowadzenia przetargu (art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej z 2011 r.). Taki dzierżawca mógł się ubiegać o zakup lub dalszą dzierżawę tylko w trybie przetargowym. Jeśli zaś dzierżawca zaakceptował zaproponowane zmiany, miał ułatwioną możliwość zakupu gruntów w porównaniu do obowiązujących wówczas przepisów. Przysługiwało mu wówczas prawo pierwszeństwa do zakupu dzierżawionej nieruchomości niezależnie od wymaganego ustawą co najmniej trzyletniego trwania dzierżawy (art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.) gwarantowane w terminach określonych w art. 4 ust. 8 ustawy zmieniającej).

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną powódki rozstrzygając o kosztach postępowania na podstawie art. 98, 99 w zw. z art. 391 § 1, 398²¹ k.p.c.

