

POSTANOWIENIE

14 listopada 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Jacek Grela (przewodniczący)

SSN Jacek Widło

SSN Kamil Zaradkiewicz (sprawozdawca)

Protokolant Anna Młyniec

po rozpoznaniu na rozprawie 14 listopada 2023 r. w Warszawie
skargi kasacyjnej R. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w U.
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z 19 grudnia 2019 r., I AGa 101/19,
w sprawie z powództwa R. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w U.
przeciwko K. w W.
o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,

I. odracza wydanie orzeczenia;

**II. przekazuje do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi
Sądu Najwyższego zagadnienie prawne:**

**"Czy przyznanie dzierżawcy uprawnienia do zakupu
nieruchomości, o którym mowa w art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 16
września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu
nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie
niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1382),
skutkuje obowiązkiem drugiej strony do podjęcia czynności
zmierzających do zawarcia umowy sprzedaży tej nieruchomości,
czy też uprawnienie to skutkuje jedynie powstaniem prawa
pierwszeństwa, o którym mowa w tym przepisie?"**

(Ł.W.)

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 19 grudnia 2019 r. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w sprawie z powództwa "R." spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w U. przeciwko Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa w Warszawie o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli, na skutek apelacji powódki od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z 3 lipca 2019 r. oddalił apelację oraz nie obciążył powódki kosztami zastępstwa procesowego należnymi pozwanemu w postępowaniu apelacyjnym.

W pozwie z 26 grudnia 2015 r. powódka wniosła o zobowiązanie pozwanego (poprzednio Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie) do złożenia oświadczenia woli następującej treści: „Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Warszawie sprzedaje na rzecz R. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w U. własność nieruchomości rolnej położonej w gminie S. obejmującej działki o numerze [...], [...]1, [...]2 obręb U. o łącznej powierzchni 209,7099 hektarów, dla których prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...], działki o numerze [...] i [...]1 obręb S. o łącznej powierzchni 79,779 hektarów, dla których prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...] oraz działkę nr [...] obręb S.1. o powierzchni 9,4752 hektarów, dla której prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...], za cenę 6.521.303,92 zł”.

W odpowiedzi na pozew pozwana wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów procesu według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy w Szczecinie wyrokiem z 3 lipca 2019 r. oddalił powództwo i orzekł o kosztach.

Sąd ustalił, że w dniu 1 września 1995 r. powódka zawarła z Agencją Nieruchomości Rolnych umowę dzierżawy m.in. gruntów rolnych działek o numerze [...], [...]1, [...]2 obręb U. o łącznej powierzchni 209,7099 hektarów, dla których prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...], działki o numerze [...] i [...]1 obręb S. o łącznej powierzchni 79,779 hektarów, dla których prowadzona jest

księga wieczysta o numerze [...] oraz działkę nr [...] obręb S.1. o powierzchni 9,4752 hektarów, dla której prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...]. Umowa została zawarta na 15 lat, a następnie aneksem z 28 lipca 2006 r. została przedłużona do 1 września 2020 r..

Pismem z 21 lutego 2012 r. pozwana zawiadomiła powódkę o propozycji zmian w umowie dzierżawy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% użytków. Wskazano, że jeżeli dzierżawca przyjmie propozycję zmiany, to na mocy art. 4 ust. 5 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; zwanej dalej „ustawą zmieniającą”) w terminie miesiąca strony dokonają zmiany umowy. Oświadczeniem z 16 maja 2012 r. powódka wyraziła zgodę. i strony dokonały zmiany umowy, wyłączając 30% użytków. Ustalono, że wydanie gruntu nastąpi po żniwach w 2015 r. Powódka złożyła jednocześnie oświadczenie o skorzystaniu z prawa zakupu pozostałych działek, tj. o numerze [...], [...]1, [...]2 obręb U. o łącznej powierzchni 209,7099 hektarów, dla których prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...], działki o numerze [...] i [...] obręb S. o łącznej powierzchni 79,779 hektarów, dla których prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...] oraz działkę nr [...] obręb S.1. o powierzchni 9,4752 hektarów, dla której prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...], oznaczając jako termin zakupu grudzień 2013 r.

Pismem z 4 czerwca 2012 r. pozwana zwróciła się do powódki o sprecyzowanie tego, czy oświadczenie o zamiarze zakupu z 16 maja 2012 r. dotyczy całości czy części pozostałych w dzierżawie działek. Pismem z 14 czerwca 2012 r. powódka poinformowała, że wolą zakupu obejmuje wszystkie działki.

Pismem z 3 lipca 2012 r. pozwana poinformowała o podjęciu czynności zmierzających do ustalenia stanu tych gruntów oraz sporządzenia opinii o zasadności sprzedaży. Decyzja w sprawie sprzedaży nie została wydana pomimo monitów powódki o sprzedaż gruntów. Pozostałe grunty objęte aneksem do umowy zostały pozwanej wydane w dniach 30 września 2015 r. i 26 października 2015 r.

Pismem z 14 grudnia 2015 r. powódka wezwała pozwaną do sprzedaży spornych gruntów. Pozwana nie przeznaczyła powyższych gruntów na sprzedaż.

Powódka jest właścicielem 187,57 ha gruntów rolnych, z czego 187,13 ha

stanowią użytki rolne.

Sąd Okręgowy uznał, że powództwo okazało się nieuzasadnione. Wskazał, że podstawy prawnej roszczenia powódka upatrywała w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej w zw. z art. 64 k.c. W uzasadnieniu wyroku Sąd *a quo* powołał orzeczenia Sądu Najwyższego, tj. uchwałę z 19 października 2017 r., III CZP 45/17 (Biuletyn SN z 2017 r. nr 10) oraz wyrok z 15 lutego 2019 r., II CSK 700/17. Sąd Okręgowy podzielając stanowisko Sądu Najwyższego wskazał, że konsekwencją uznania, iż stronie nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży było oddalenie powództwa. Bez znaczenia w rozpoznawanej sprawie okazał się spór co do ceny nieruchomości, za jaką powódka miałaby nabyć działki od pozwanej.

Apelację od powyższego wyroku wniosła powódka, zaskarżając go w całości i zarzucając: 1) naruszenie prawa materialnego tj. art. 4 ust 7 ustawy z dnia 16 września 2011 r. ustawy zmieniającej w zw. z art. 29 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (zwanej dalej u.g.n.s.p.) przez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że z art. 4 ust 7 ustawy zmieniającej nie wynika prawo do nabycia nieruchomości, a przepis ten przyznaje jedynie prawo pierwszeństwa nabycia w przypadku, gdy Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Warszawie zdecyduje o przeznaczeniu danej nieruchomości do sprzedaży, podczas gdy taka wykładnia przedmiotowych przepisów sprzeczna jest nie tylko z literalnym brzmieniem owych regulacji oraz pozostałych przepisów ustawy zmieniającej, pomija praktykę stosowaną przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Warszawie po jej wprowadzeniu, ale również godzi w podstawowe cele przedmiotowej ustawy, które były szeroko omawiane i komentowane, a także znalazły wyraz w treści uzasadnienia do projektu przedmiotowej regulacji.

Powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zobowiązanie pozwanego do złożenia oświadczenia woli następującej treści: „Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Warszawie sprzedaje na rzecz R. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w U. własność nieruchomości rolnej położonej w gminie S., obejmujących działki nr [...], [...]1, [...]2 obręb U., o łącznej powierzchni 209,7099 ha, dla których prowadzona jest księga wieczysta o

numerze [...], działki nr [...] i [...] obręb S. o łącznej powierzchni 79,779 ha, dla których prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...], oraz działkę nr [...] obręb S.1. o powierzchni 9,4752 ha, dla której prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...], za cenę 5.559.000,00 zł; ewentualnie za cenę określoną przez biegłego sądowego oraz o zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej kosztów postępowania przed Sądem I i II instancji, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych; ewentualnie w przypadku uznania, że cena nieruchomości winna być określona na dzień orzekania wniosła o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego sądowego z zakresu wyceny nieruchomości celem ustalenia wartości nieruchomości rolnej położonej w gminie S., obejmujących działki nr [...], [...]1, [...]2 obręb U., o łącznej powierzchni 209,7099 ha, dla których prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...], działki nr [...] i [...]1 obręb S. o łącznej powierzchni 79,779 ha, dla których prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...], oraz działkę nr [...] obręb S.1. o powierzchni 9,4752 ha, dla której prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...], na dzień sporządzania opinii”.

Sąd Apelacyjny uznał apelację za bezzasadną. Oceniał, że art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej nie jest źródłem roszczenia dzierżawcy o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości. Powołał przy tym, podobnie jak Sąd *a quo*, uchwałę Sądu Najwyższego z 19 października 2017 r., III CZP 45/17, w której wskazano, że dzierżawcy, który na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 16 września 2011 r. złożył 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 Skarbu Państwa, nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży. Wykładnia językowa i systemowa art. 4 ust. 7 ustawy pozwala w ocenie Sądu *ad quem* na wyciągnięcie wniosku, że nie stanowi on dla dzierżawcy źródła roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży, którego realizacji mógłby dochodzić na drodze postępowania sądowego, lecz wprowadza pierwszeństwo nabycia nieruchomości, jeżeli zostanie przeznaczona do zbycia. Dzierżawca nie może zatem doprowadzić do przymusowego zawarcia umowy przenoszącej własność dzierżawionych nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

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. Brak co do zasady formalnej mocy wiążącej orzecznictwa Sądu Najwyższego nie oznacza, iż nie mają one realnego wpływu na orzecznictwo sądów powszechnych, bowiem zawierają one zawsze określoną wykładnię danej normy prawnej popartą szeroką argumentacją i autorytetem Sądu Najwyższego. Uogólniając, sądy powinny w miarę możliwości dokonywać jednolitej oceny podobnych przypadków. W ocenie Sądu odwoławczego to, że sposób rozstrzygnięcia danej sprawy cywilnej pozostawiony jest swobodnemu uznaniu sądu, nie oznacza, że dowolnemu, lecz odpowiadającemu m. in. funkcji standardowi sprawiedliwości nakazującemu, aby podobne przypadki rozstrzygać w miarę możliwości podobnie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 kwietnia 2015 r., III CSK 173/14). Ponadto, zasada zaufania do Państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga objęcia ochroną zaufania obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2005 r., SK 49/03).

Zdaniem Sądu Apelacyjnego z uzasadnienia przedmiotowego stanowiska Sądu Najwyższego wcale nie wynika, że sąd ten w istocie utożsamiał pojęcie uprawnienia do zakupu z prawem pierwszeństwa uregulowanym w art. 29 u.g.n.r.

Sąd Najwyższy wskazał, że w przepisie tym doszło do równoległego użycia pojęć „uprawnienie do zakupu” i „na zasadach i z zastosowaniem prawa pierwszeństwa”, że istotne znaczenie należy przypisać powiązaniu zwrotów „uprawnienie” i „z zastosowaniem prawa pierwszeństwa”. Sąd Najwyższy jedynie podniósł, że w oparciu o wykładnię językową i systemową art. 4 ust. 7 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.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego skorzystanie z uprawnienia do zakupu całości dzierżawionej nieruchomości nie wymaga zgody pozwanego, gdyż zgodę przewidziano jedynie w przypadku zamiaru zakupu części nieruchomości oraz w art. 4 ust. 9 ustawy zmieniającej, więc *a contrario* zamiar zakupu całej nieruchomości nie wymaga zgody pozwanego - z tą jednak istotną uwagą, że

wynika z niego jedynie to, iż dzierżawca ma takie uprawnienie, samodzielnie decyduje, czy z niego skorzysta - ale to dalej nie uprawnia do wnioskowania, że to właśnie uprawnienie rodzi obowiązek zawarcia umowy sprzedaży przez pozwanego - to dzierżawcy w art. 4 ust 8 ustawy zmieniającej pozostawiono wybór konkretnego terminu do złożenia oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu, określając przy tym jego ramy początkowe i końcowe.

Sąd Apelacyjny podkreślił przy tym, że zgodnie z art. 216 ust. 2 Konstytucji RP, nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisja papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne, następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Celem tej regulacji jest ochrona całości majątku państwowego i swobody dysponowania nim przez Państwo, a odesłanie do ustawy oznacza, że to ustawodawca ma stworzyć proceduralne ramy, pozostawiając merytoryczne rozstrzygnięcie w tych ramach organom zainteresowanych państwowym osobom prawnym. Ustawodawca chcąc wprowadzić ograniczenia swoich uprawnień do rozporządzania przedmiotem własności w postaci nieruchomości rolnych i to na taką wielką skalę, gdy weźmie się pod uwagę areał gruntów państwowych, które zostały wydzierżawione - w uzasadnieniu projektu rządowego przedmiotowej ustawy wskazano, że według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. w Zasobie znajdowały się nieruchomości Skarbu Państwa o pow. 2.367.401 ha, natomiast w dzierżawie znajduje się zaś obecnie ok. 1,8 mln ha (około 75 % gruntów pozostających w Zasobie) użytkowanych przez ponad 122 tys. dzierżawców - wprowadzi jasne i czytelne reguły wskazujące w sposób jednoznaczny, bez konieczności dokonywania skomplikowanych wykładni prawa kiedy Państwo ma obowiązek zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości na rzecz dzierżawcy. W taki model postępowania prawodawcy bezspornie nie wpisuje się regulacja art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, analiza art. 4 ustawy zmieniającej upoważnia do wniosku, że celem ustawodawcy było zachęcenie dotychczasowych dzierżawców do „zwracania” części dzierżawionych gruntów do zasobu Skarbu Państwa, którym mógłby rozporządzać. Natomiast nie można z niej wyprowadzić twierdzenia, że środkiem, który miał działać motywujące było właśnie przyznanie

uprawnienia (roszczenia) do zakupu niewyłączonej części nieruchomości.

Można by rozważyć, czy tym elementem przekonującym dzierżawców nie byłaby taka interpretacja art. 4 ust. 7, z której by wynikało wprowadzenie szerszego zakresu uprawnień, swoistych przywilejów tej grupy dzierżawców, polegających na wyprzedzeniu przez nich, w wypadku gdyby pozwana zbywała nieruchomość, innych osób korzystających dotąd z pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 u.g.n.s.p. (reguła kolizyjna), utrzymaniu pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.s.p., 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.

Skarżąca podniosła też, że gdyby uznać za prawidłowe stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy, wówczas należałoby przyjąć, że ustawodawca zaproponował dzierżawcom wyzbycie się 30% swoich przychodów bez jakiegokolwiek rekompensaty, gdyż nawet bez wprowadzenia przedmiotowej regulacji dzierżawcom przysługiwało prawo pierwszeństwa w nabywaniu dzierżawionych nieruchomości, w przypadku, gdy zostały przeznaczone do sprzedaży. Dodała też, że oznaczałoby to, iż powódka oddała znaczną część gruntów, generujących ok 1/3 przychodów, nie otrzymując w zamian niczego - a odmowa wyłączenia 30% gruntów z umowy dzierżawy, powodowała po stronie dzierżawców negatywne skutki w postaci utraty prawa pierwszeństwa nabycia tych nieruchomości, gdy Agencja zdecyduje się przeznaczyć je do sprzedaży - powyższe oznacza, że dzierżawca został postanowiony w sytuacji, gdzie de facto nie pozostawiono mu wyboru.

Natomiast art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.s.p. stanowi, że pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Zasobu po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie, z zastrzeżeniem art. 17a ust. 1, art. 17b ust. 4 i art. 42, przysługuje dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat.

Sąd nie zgodził się z twierdzeniami skarżącej, że aby uzyskać uprawnienie, o którym mowa w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej, dzierżawca musiał wyrazić

zgodę na wyłączenie 30% gruntów z umowy dzierżawy, co w prostym rachunku prowadzi do rezygnacji z 30% przychodów, jakie z tych gruntów osiągał. Gdyby było tak, jak stwierdził Sąd Najwyższy, można byłoby porównać działanie ustawodawcy do swego rodzaju manipulacji, gdyż w treści regulacji przedmiotowej ustawy zaproponowano dzierżawcom swoistą umowę, tj. rozwiązanie, zgodnie z którym w zamian za wyłączenie 30% gruntów z umów dzierżawy, dzierżawcy zagwarantowano prawo nabycia pozostałych gruntów na własność. Nie wskazał natomiast ustawodawca, że to prawo nabycia będzie obowiązywało jedynie wtedy, kiedy Skarb Państwa zechce przedmiotowe grunty sprzedać. W ocenie Sądu Apelacyjnego wolą ustawodawcy było pozostawienie Skarbowi Państwa jako właścicielowi nieruchomości rolnych prawa decydowania, czy i kiedy (przez jaki okres) przeznaczy je do rozporządzenia na rzecz osób trzecich, w tym np. dzierżawców gruntów rolnych. Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy nie wynika, że ustawodawca nałożył na pozwanego przymus sprzedaży nieruchomości, lecz jedynie to, że dzierżawcy przysługiwać będzie uprawnienie (a nie roszczenie, żądanie) do zakupu całości albo części nieruchomości pozostałej przedmiotem umowy dzierżawy, najpóźniej z upływem okresu, na jaki umowa została zawarta, a sprzedaż następować będzie na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, zatem dzierżawcy przysługiwać będzie prawo pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 powyższej ustawy, niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy.

Ponadto należy mieć też na uwadze i to, że wprowadzenie w art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej przedstawienia przez Agencję Nieruchomości Rolnych dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, nie można uznać za oczywiste naruszenie interesów dzierżawców, gdy się weźmie pod uwagę dane wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy tj., że w obecnie obowiązujących umowach dzierżawy zawartych pomiędzy Agencją jako wydzierżawiającym a rolnikiem jako dzierżawcą zawarte jest postanowienie stanowiące o możliwości wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 20% powierzchni dzierżawionej nieruchomości, a wyłączenie takie następuje w drodze oświadczenia woli wydzierżawiającego

(Agencji) wyrażonego na piśmie na jeden rok naprzód przed upływem roku dzierżawnego.

Ponadto należy też mieć na uwadze, że w umowie dzierżawy gruntów rolnych znajduje się już zapis (§ 3), że wydzierżawiający zastrzega sobie prawo wyłączenia z przedmiotu umowy do 10% gruntów, który to zapis został zmieniony aneksem nr 3 - zwiększono do 20 %, jednocześnie wykreślono postanowienie o możliwości przedłużenia umowy. Z kolei aneksem nr 5 ponownie wprowadzono postanowienie o możliwości przedłużenia umowy oraz wskazano, że z przedmiotu umowy mogą być wyłączone grunty o łącznej powierzchni nie większej niż 168,2075 ha, mogło to nastąpić m.in. z działek nr [...], [...] i [...] - czyli tych, których dotyczyło żądanie pozwu.

Skargę kasacyjną na powyższe orzeczenie wniosła strona powodowa, zaskarżając wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie w całości i zarzucając temu wyrokowi naruszenie prawa materialnego tj. art. 4 ust. 7 w zw. z art. 4 ust. 5 i 8 ustawy zmieniającej w zw. z art. 29 u.g.n.s.p. przez błędną ich wykładnię polegającą na przyjęciu, że z art. 4 ust 7 ustawy zmieniającej nie wynika prawo do nabycia nieruchomości, a przepis ten przyznaje jedynie prawo pierwszeństwa nabycia w przypadku, gdy Agencja Nieruchomości Rolnych zdecyduje o przeznaczeniu danej nieruchomości do sprzedaży, podczas gdy taka wykładnia przedmiotowych przepisów sprzeczna jest nie tylko z literalnym brzmieniem owych regulacji oraz pozostałych przepisów ustawy zmieniającej, pomija praktykę stosowaną przez Agencję Nieruchomości Rolnych po jej wprowadzeniu, ale również godzi w podstawowe cele przedmiotowej ustawy, które były szeroko omawiane i komentowane, a także znalazły wyraz w treści uzasadnienia do projektu przedmiotowej regulacji, która to wykładnia oparta o wykładnię literalną prowadzi do wniosków, których nie można zaakceptować z punktu widzenia celu ustawy, racjonalności ustawodawcy oraz domniemania uczciwości państwa w relacjach cywilnych z zakresu dominium, co oznacza, że przy interpretacji należało zastosować wykładnię celowościową i funkcjonalną.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi II Instancji do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez: 1) zmianę wyroku

Sądu Okręgowego w Szczecinie z 26 lutego 2018 r. i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zobowiązanie pozwanego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Warszawie do złożenia oświadczenia woli następującej treści: „Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Warszawie sprzedaje na rzecz R. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w U. własność nieruchomości rolnej położonej w gminie S., obejmujących działki nr [...], [...]1, [...]2 obręb U., o łącznej powierzchni 209,7099 ha, dla których prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...], działki nr [...] i [...]1 obręb S. o łącznej powierzchni 79,779 ha, dla których prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...], oraz działkę nr [...] obręb S.1. o powierzchni 9,4752 ha, dla której prowadzona jest księga wieczysta o numerze [...], za cenę 5.559.000,00 zł”, a ponadto o rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwana wniosła o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382), w przypadku dokonania zmiany umowy dzierżawy, o której mowa w ust. 5, dzierżawcy przysługuje uprawnienie do zakupu całości albo za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnych części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy, na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 ustawy, wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy. Aktem, do którego odsyła art. 4 ust. 7, jest ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r., poz. 2329), zaś zgodnie z jej art. 29, między innymi dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat, przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Zasobu po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie.

Skarżąca podnosi w uzasadnieniu skargi kasacyjnej między innymi to, że z treści art. 4 ust 8 ustawy wynika jednoznacznie, że to dzierżawca wskazuje termin, w którym dokona zakupu nieruchomości. Wskazywanie tego terminu przez

dzierżawcę potwierdza przysługiwanie mu uprawnienie do nabycia pozostałych gruntów. W ocenie strony skarżącej ustawodawca nie wskazał, że w terminie wskazanym przez dzierżawcę pozostałe w dzierżawie nieruchomości mają być przeznaczone do sprzedaży, co prowadzi do wniosku, iż obowiązkiem strony pozwanej było sprzedać dzierżawcy pozostałe w ramach umowy dzierżawy grunty, w terminie przez niego wyznaczonym, o ile nie ma podmiotu z wyższym niż dzierżawca prawem. Skoro dzierżawca miał prawo skorzystania z przyznanego mu prawa w określonym terminie przez siebie wyznaczonym, to twierdzenie, że do Agencji należy decyzja, czy przedmiotowe grunty w ogóle przeznaczać do sprzedaży, czy też nie, jest w sposób oczywisty nieuzasadnione.

W uchwale z 19 października 2017 r. III CZP 45/17 (Biuletyn SN z 2017 r. nr 10) Sąd Najwyższy uznał, że dzierżawcy, który na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej złożył Agencji Nieruchomości Rolnych oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu dzierżawionej nieruchomości rolnej Skarbu Państwa z zastosowaniem prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 u.g.r.s.p. nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży.

Sąd Najwyższy wskazał, że roszczenie jest jedną z postaci prawa podmiotowego, polegającą na możliwości domagania się od konkretnej osoby oznaczonego zachowania się. Z jednej strony musi istnieć uprawnienie skonkretyzowane pod względem treści i podmiotu, z drugiej bezpośrednio przyporządkowany mu obowiązek innego określonego podmiotu, przy czym ustawodawca konstruując roszczenie musi określić albo treść prawa uprawnionego albo treść obowiązku zobowiązanego do zaspokojenia roszczenia (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2012 r., III CZP 94/12, OSNC 2013, nr 7 - 8, poz. 85, wyrok Sądu Najwyższego z 6 września 2012 r., I CSK 96/12). Innymi słowy z obowiązujących w systemie prawa przepisów musi wynikać norma przyznająca podmiotowi uprawnionemu prawo żądania od podmiotu zobowiązanego oznaczonego zachowania się, zapewnionego możliwością jego przymusowej realizacji. W ocenie Sądu Najwyższego art. 64 k.c. nie jest źródłem roszczenia i nie kreuje obowiązku złożenia oświadczenia woli. Jego normatywne znaczenie sprowadza się jedynie do stwierdzenia, jakie skutki materialne - prawne wywołuje prawomocne orzeczenie sądu, którym wprost lub w sposób dorozumiany

stwierdzono obowiązek złożenia oznaczonego oświadczenia woli (por. mająca moc zasady prawnej uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1967 r., III CZP 32/66, OSNCP1968, nr 12, poz. 199). Treść art. 4 ust. 7 nie daje podstawy do przyjęcia, że wprowadzono w nim prawo podmiotowe dzierżawcy, stanowiące podstawę żądania od Skarbu Państwa, jako właściciela nieruchomości rolnej, jej sprzedaży. Regulacja szczególna, wprowadzona ustawą zmieniającą dla stron umów dzierżawy w toku w związku ze zmianą jej treści, nie uzasadnia odstępstwa od zasady *exceptiones non sunt extendendae*. W przepisie brak sformułowań nakładających na właściciela wprost lub pośrednio obowiązki 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. Za taką oceną przemawia także zwykła forma pisemna oświadczenia dzierżawcy przewidzianego w art. 4 ust. 3 w zw. z ust. 7 i 8, które nie zawiera przedmiotowo istotnych elementów umowy sprzedaży, w tym wskazania ceny. Jej oznaczenie wymaga dokonania kolejnego zawiadomienia przez Agencji Nieruchomości Rolnych (następnie KOWR). 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 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.s.p., 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 wnioszek 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. uchwały Sądu Najwyższego z 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92; z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06, OSNC 2006, nr 12, poz. 10; z 7 października 2008 r., III CZP 95/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 121; wyroki Sądu Najwyższego: z 12 marca 2003 r., III CKN 857/00; z 19 lipca 2006 r., I CSK 138/06; z 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 7 lipca 2011 r., II CSK 411/10). 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 ANR (KOWR) zbywała nieruchomość, innych osób korzystających dotąd z pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 u.g.n.s.p. (reguła kolizyjna), utrzymaniu pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.s.p., 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.

W wyroku z 15 lutego 2019 r., II CSK 700/17, Sąd Najwyższy również zajął stanowisko, iż art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej nie daje podstaw do przyjęcia, iż wprowadzono w nim dla dzierżawcy prawo podmiotowe, stanowiące podstawę do żądania sprzedaży nieruchomości od Skarbu Państwa jako właściciela (zob. też np.

wyroki Sądu Najwyższego: z 31 marca 2022 r., II CSKP 290/22; z 23 czerwca 2022 r., II CSKP 195/22; postanowienia Sądu Najwyższego: z 31 sierpnia 2019 r., II CSK 607/18; z 7 lutego 2020 r., I CSK 473/19; z 6 maja 2020 r., II CSK 458/19; z 21 maja 2020 r., II CSK 582/19; z 29 maja 2020 r., II CSK 672/19; z 13 października 2020 r., II CSK 505/19; z 14 grudnia 2020 r., I CSK 448/20; z 25 sierpnia 2021 r., I CSK 269/21).

Dotychczasowe stanowisko, zajmowane jednolicie przez Sąd Najwyższy co do wykładni art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej, w ocenie Sądu Najwyższego w niniejszym składzie budzi istotne wątpliwości.

W orzecznictwie uprawnienie do zakupu za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnych (KOWR) części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy, na zasadach określonych w u.g.r.s.p., z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 u.g.r.s.p., jest postrzegane i oceniane w kategoriach tradycyjnej triady uprawnień, a w konsekwencji odnoszone do jednego z takich uprawnień, tj. roszczenia majątkowego.

Stanowisko to w ocenie Sądu Najwyższego powinno zostać zweryfikowane z uwzględnieniem treści i celu analizowanego unormowania, a w szczególności wobec szczególnego charakteru unormowania zawartego w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej. Samo zanegowanie istnienia po stronie dzierżawcy roszczenia nie daje podstaw do wniosku, iż uprawnienie przyznane mu na mocy powołanego przepisu jest w istocie tożsame z prawem pierwszeństwa, przewidzianym w art. 29 ust. 1 u.g.r.s.p.

Uprawnienie do zakupu z jednej strony nie może być wykonane bez udziału strony pozwanej oraz wymaga poczynienia dalszych ustaleń, a zatem jako takie nie jest „samorealizowalne”. Tym samym podzielić należy zapatrywanie, iż z uwagi na taki jego charakter przedmiotowe uprawnienie nie może być traktowane jako roszczenie majątkowe stanowiące jedną z tradycyjnych postaci uprawnień (obok uprawnienia kształtującego oraz zarzutu, zob. np. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, wyd. 3, Warszawa 2018, s. 156 i nast.; Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, wyd. 14, Warszawa 2017, s. 91 i nast.).

Z drugiej jednak strony nie sposób nie dostrzec okoliczności, które w świetle

art. 4 ustawy zmieniającej pozwalają na zakwestionowanie stanowiska, iż uprawnienie do zakupu stanowi w istocie prawo podmiotowe tożsame z prawem pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 u.g.r.s.p. Strona skarżąca trafnie podnosi, iż w takim przypadku bowiem bezprzedmiotowe byłoby przyznanie dzierżawcy kompetencji do złożenia wraz z oświadczeniem o przyjęciu zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych (następnie KOWR) zmian umowy dzierżawy, oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu i podaniu terminu, w którym dokona tego zakupu.

Ponadto odrzucenie wniosku o przysługiwaniu dzierżawcy roszczenia nie musi prowadzić automatycznie do uznania, iż uprawnienie do zakupu sprowadza się do pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 u.g.r.s.p. Ustawa zmieniająca bowiem stanowi o „zastosowaniu prawa pierwszeństwa” (*verba legis*: „na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 ustawy”). Innymi słowy, przepis powyższy – art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej – może być interpretowany odmiennie, niż przyjmuje się zgodnie z dotychczas jednolitym stanowiskiem Sądu Najwyższego, to jest w ten sposób, iż dzierżawcy przysługuje swoiste uprawnienie niebędące prawem pierwszeństwa, lecz zbliżone konstrukcyjnie do uprawnienia kształtującego, mocą którego wskutek złożenia oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu oraz wskazania terminu jego wykonania, na drugiej stronie (wydzierżawiającym) z mocy ustawy powstaje obowiązek podjęcia odpowiednich czynności zmierzających do zawarcia umowy, a zatem określenia elementów wskazanych w u.g.r.s.p. zgodnie z zasadami w niej określonymi i przy zastosowaniu reguł odnoszących się do prawa pierwszeństwa tam unormowanego.

Przeciwko uznaniu, iż uprawnienie do zakupu, o którym mowa w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej w istocie sprowadza się do przyznania dzierżawcy prawa pierwszeństwa, przemawia samo brzmienie powołanego przepisu, który stanowi o tym, iż wykonanie uprawnienia do zakupu następuje, jak już wskazano, „z zastosowaniem prawa pierwszeństwa”. Przyjęcie tożsamości obu uprawnień byłoby możliwe jedynie wówczas, gdyby ustawodawca wprost wskazał, iż dzierżawcy przysługuje w przedmiotowych przypadkach, wskazanych w art. 4

ustawy zmieniającej, prawo pierwszeństwa, nie zaś uprawnienie z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 u.g.r.s.p. „Zastosowanie prawa pierwszeństwa” w związku z tym należy rozumieć w ten sposób, iż oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu prowadzi do konieczności ustalenia ceny w sposób określony w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (art. 29 ust. 1), co z kolei umożliwi dzierżawcy zawarcie odpowiedniej umowy we wskazanym przez niego terminie.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy postanowił odroczyć rozpoznanie sprawy i przekazać zagadnienie prawne powiększonemu składowi Sądu Najwyższego na podstawie art. 398¹⁷ § 1 k.p.c.

[SOP]

[a!]