

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

13 lutego 2025 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

Pierwszy Prezes SN Małgorzata Manowska (przewodniczący)
SSN Agnieszka Góra-Błaszczkowska
SSN Krzysztof Grzesiowski
SSN Maciej Kowalski (sprawozdawca)
SSN Dariusz Pawłyszczke
SSN Ewa Stefańska
SSN Tomasz Szanciło

Protokolant Katarzyna Banaś

na posiedzeniu jawnym 13 lutego 2025 r. w Warszawie
w sprawie z powództwa R. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w U.
przeciwko K. w W.
o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,
na skutek przedstawienia przez Sąd Najwyższy
postanowieniem z 14 listopada 2023 r., II CSKP 451/22,
zagadnienia prawnego:

"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?"

podjął uchwałę:

Przyznanie dzierżawcy nieruchomości rolnej Skarbu Państwa
- na podstawie 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 -

uprawnienia do zakupu nieruchomości z zastosowaniem prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie skutkuje obowiązkiem drugiej strony podjęcia czynności zmierzających do zawarcia umowy sprzedaży tej nieruchomości.

Małgorzata Manowska

Agnieszka Góra-Błaszczkowska

Krzysztof Grzesiowski

Maciej Kowalski

Dariusz Pawłyszcz

Ewa Stefańska

Tomasz Szanciło

(a.z.)

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Szczecinie w sprawie z powództwa R. sp. z o.o. w U. przeciwko K. w W. wyrokiem z 19 grudnia 2019 r. oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z 3 lipca 2019 r., oddalającego powództwo o złożenie oświadczenia woli w przedmiocie sprzedaży bliżej oznaczonych nieruchomości za cenę 6 521 303,92 zł.

Sąd *meriti* ustalił, że 1 września 1995 r. powód zawarł z A. umowę dzierżawy działek rolnych na 15 lat, która aneksem z 28 lipca 2006 r. została przedłużona do 1 września 2020 r. Pismem z 21 lutego 2012 r. A. zawiadomiła powoda o propozycji zmian w umowie dzierżawy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% użytków. Powód

wyraził zgodę i strony dokonały zmiany umowy. Powód złożył jednocześnie oświadczenie o skorzystaniu z prawa zakupu pozostałych działek, oznaczając jako termin zakupu grudzień 2013 r. Decyzja w sprawie sprzedaży nie została podjęta pomimo monitów powoda. Nieruchomości nie zostały również przeznaczone do sprzedaży.

Sąd Apelacyjny ocenił, że art. 4 ust. 7 ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw nie jest źródłem roszczenia dzierżawcy o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości.

Rozpoznając skargę kasacyjną powoda na powyższe orzeczenie, Sąd Najwyższy postanowieniem z 14 listopada 2023 r. przekazał 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 (dalej: „ustawa zmieniająca”), 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?”.

Sąd Najwyższy w składzie zadającym pytanie uznał, że dotychczasowe stanowisko zajmowane jednolicie przez Sąd Najwyższy co do wykładni art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej, z którego wynika, że dzierżawcy, który na podstawie tego przepisu złożył Agencji Nieruchomości Rolnych oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu dzierżawionej nieruchomości rolnej Skarbu Państwa z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży, budzi istotne wątpliwości. Wskazał, że w przypadku uznania, iż uprawnienie do zakupu stanowi w istocie prawo podmiotowe tożsame z prawem pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, bezprzedmiotowe byłoby przyznanie dzierżawcy kompetencji do złożenia wraz z oświadczeniem o przyjęciu zaproponowanych przez Agencję zmian umowy dzierżawy oświadczenia

o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu i podania terminu, w którym dokona tego zakupu. Artykuł 4 ust. 7 ustawy zmieniającej może być interpretowany w ten sposób, że 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 wydzierżawiającym z mocy ustawy ciąży obowiązek podjęcia czynności zmierzających do zawarcia umowy, przy zastosowaniu reguł odnoszących się do prawa pierwszeństwa.

Ponadto Sąd Najwyższy wskazał, że 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 przepisu, który stanowi o wykonaniu uprawnienia do zakupu „z zastosowaniem prawa pierwszeństwa”. Zastosowanie tego prawa należy natomiast rozumieć w ten sposób, że skorzystanie z uprawnienia do zakupu prowadzi do konieczności ustalenia ceny w sposób określony w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, co z kolei umożliwi dzierżawcy zawarcie odpowiedniej umowy we wskazanym przez niego terminie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa zmieniająca wprowadziła rozwiązania prawne mające na celu wyłączenie z dzierżawy części gruntów Skarbu Państwa będących przedmiotem dzierżawy od Agencji. Wyłączenie to miało obejmować 30% nieruchomości dzierżawionych przez tzw. gospodarstwa wielkopowierzchniowe i dotyczyć przypadków, kiedy po wyłączeniu tym dzierżawiony areał wynosiłby co najmniej 300 ha (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej). Nieruchomości, które wskutek tego powróciłyby do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, miały zostać przeznaczone do sprzedaży na rzecz rolników indywidualnych. Miało to mieć na celu wsparcie gospodarstw rodzinnych (poprawę ich konkurencyjności) i zapobieganie rozdrobnieniu gospodarstw rolnych. Realizacja tych założeń miała następować w ten sposób, że Agencja została ustawowo zobowiązana do przedstawienia dzierżawcom propozycji zmian umów dzierżawy dających Agencji możliwość wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej).

Dzierżawca miał trzymiesięczny termin na złożenie oświadczenia, czy akceptuje propozycję, czy też ją odrzuca. W razie przyjęcia zaproponowanych zmian strony dokonywały zmian umowy (art. 4 ust. 3-5 ustawy zmieniającej). W przypadku akceptacji propozycji i dokonania zmiany umowy dzierżawy, zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej przewidziano, że dzierżawcy przysługuje uprawnienie do zakupu całości, albo za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnych części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy, na zasadach określonych w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej: „u.g.n.r.s.p.”) w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 u.g.n.r.s.p., również w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy. Wyrażając zgodę na zmiany, dzierżawca był zobligowany do wskazania terminu, w którym dokona zakupu (art. 4 ust. 8 ustawy zmieniającej). Natomiast w razie odmowy zgody na zmianę umowy dzierżawy lub jej niedokonanie z powodów leżących po stronie dzierżawcy, zgodnie z art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej konsekwencją było zniesienie przysługującego dzierżawcy – na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.s.p. – prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości oraz wynikającego z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.s.p. prawa przedłużenia umowy dzierżawy w trybie bezprzetargowym.

Powołane przepisy wzbudziły poważne kontrowersje nie tylko ze względu na niejasność regulacji (niską jakość legislacyjną). Podnoszone były również wątpliwości co do konstytucyjności przyjętych rozwiązań. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła skarga konstytucyjna w sprawie zgodności z Konstytucją art. 4 ust. 1 i 7 ustawy zmieniającej. Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 13 maja 2021 r., Ts 161/19, skardze konstytucyjnej został nadany dalszy bieg.

Zagadnienie czy art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej jest jedynie źródłem pierwszeństwa, czy też uprawnienia dzierżawcy do żądania sprzedaży nieruchomości, było wielokrotnie rozważane w orzecznictwie tak Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych. Jednolite stanowisko w tej kwestii, opowiadające się za nieprzysługiwaniem dzierżawcy roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży, zajmuje Sąd Najwyższy. Kierunek wykładni w tej mierze wytyczony został w uchwale z 19 października 2017 r., III CZP 45/17 (OSNC 2018, nr 5, poz. 48), w której 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.n.r.s.p., nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży. Stanowisko to Sąd Najwyższy w pełni podzielił w wyrokach z 15 lutego 2019 r., II CSK 700/17, i z 31 marca 2022 r., II CSKP 290/22.

Powyższy kierunek wykładni przytoczonych przepisów Sąd Najwyższy następnie wielokrotnie potwierdzał w postanowieniach odmawiających przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wniesionych na orzeczenia oddalające powództwa o zobowiązanie Agencji (Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa) do złożenia oświadczenia woli o sprzedaży nieruchomości, oparte na art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej (zob. m.in. postanowienia SN: z 31 maja 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).

Również w orzecznictwie sądów powszechnych dominuje stanowisko, że z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej nie wynika roszczenie dzierżawcy o złożenie przez Agencję (KOWR) oświadczenia o sprzedaży nieruchomości (zob. np. wyroki SA w Gdańsku z 19 lutego 2014 r., V ACa 900/13; wyroki SA w Szczecinie: z 24 maja 2018 r., I AGa 6/18; z 18 kwietnia 2019 r., I AGa 165/18; z 17 października 2019 r., I AGa 13/18; wyrok SA w Warszawie z 11 października 2019 r., V ACa 243/19).

Stanowisko, według którego na gruncie stanu faktycznego odpowiadającego hipotezie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej dzierżawca może dochodzić zawarcia umowy sprzedaży, jest zdecydowanie mniejszościowe. Zostało ono wyrażone w pojedynczych wyrokach pierwszoinstancyjnych sądów powszechnych (zob. wyroki SO w Słupsku z 22 października 2013 r., I C 152/13, i z 10 grudnia 2013 r., I C 257/13; wyroki SO w Szczecinie z 14 marca 2016 r., VIII GC 6/16; z 26 października 2016 r., VIII GC 96/16; z 12 marca 2018 r., VIII GC 42/16).

Wypowiedzi doktryny w zakresie omawianej problematyki są nieliczne, a przy tym są wyraźnie wtórne względem dorobku orzecznictwa. Część doktryny

podziela pogląd wyrażony w uchwale Sądu Najwyższego z 19 października 2017 r., III CZP 45/17, że dzierżawca nie może żądać od właściciela sprzedaży nieruchomości, lecz przysługuje mu pierwszeństwo nabycia dzierżawionych gruntów. Krytycznie przy tym zauważono, że przywilej pierwszeństwa nie zabezpiecza interesów dzierżawców, gdyż mogą nabyć nieruchomość tylko wówczas, gdy KOWR podejmie decyzję o sprzedaży, a ponadto nie mają oni zapewnionych stosownych roszczeń w przypadku, gdy ich pierwszeństwo zostanie naruszone (zob. A. Suchoń, *Wybrane aktualne zagadnienia prawne związane z dzierżawą państwowych nieruchomości rolnych*, Monitor Prawniczy 2020, nr 24, s. 1295 i n.)

W literaturze wyrażony został również pogląd, że na gruncie przepisów art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej dzierżawcy przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży, a regulacja ta jest źródłem powstania prawa podmiotowego dzierżawcy, które jest odrębne od prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości. Roszczenie o zakup nieruchomości powstaje, w myśl tego poglądu, na skutek złożenia przez dzierżawcę „oświadczenia prawokształtującego” o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu. Na przeszkodzie jego powstaniu nie stoi nieustalenie ceny, co nastąpi dopiero w orzeczeniu sądowym (zob. M. Lemkowski, *Uprawnienie dzierżawcy do zakupu nieruchomości rolnej w następstwie częściowego rozwiązania umowy dzierżawy*, Przegląd Prawa Rolnego 2016, nr 1. s. 145 i n.).

Zaprezentowano również stanowisko, że uprawnienie do zakupu nieruchomości przez dzierżawcę stanowi zmodyfikowane „prawo pierwszeństwa” nabycia nieruchomości rolnej. Modyfikacja ma polegać na tym, że w tym wypadku KOWR ma obowiązek podjąć czynności w celu „uruchomienia procedury pierwszeństwa” (jakkolwiek dzierżawca nie ma prawa tego żądać, a zwłaszcza – przymusowo go egzekwować), zaś w razie zaniechania powstaje obowiązek naprawienia szkody poniesionej wskutek tego przez dzierżawcę (zob. R. Michałowski, *Sytuacja prawna dzierżawcy w obrębie regulacji dotyczącej nabycia nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w razie wyłączenia 30% użytków rolnych z umowy dzierżawy*, Studia Iuridica Agraria 2018, t. 16, s. 122-123).

Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie przyjmuje się w zasadzie zgodnie, że na gruncie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej dzierżawcy przysługuje „prawo pierwszeństwa” zakupu nieruchomości. Znaczenie pierwszeństwa jest natomiast marginalizowane przez zwolenników tezy o przysługiwaniu dzierżawcy roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży. Twierdzą oni bowiem, że w centrum unormowania jest wspomniane „uprawnienie”, zaś odesłanie do pierwszeństwa według ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa miało jedynie na celu przesądzenie, że uprawnienie to jest wykonywane według reguł proceduralnych przewidzianych dla realizacji pierwszeństwa z tego względu, że ustawa zmieniająca nie ustanowiła w tej mierze odrębnych regulacji. Według natomiast odmiennego poglądu utrzymanie pierwszeństwa dzierżawcy ma w tym wypadku jedynie znaczenie kolizyjne, tzn. przesądza, że uprawnienie do zakupu nie uchybia pierwszeństwu posiadanemu w myśl przepisów tej ustawy przez inne podmioty, zwłaszcza byłych właścicieli nieruchomości (zob. M. Lemkowski, *Uprawnienie dzierżawcy...*, s. 151).

Pierwszeństwo jest szczególnym przywilejem polegającym na tym, że uprawniony z jego tytułu ma prawo nabyć nieruchomość przed innymi zainteresowanymi zakupem. Jest to zatem „prawo” wyprzedzające inne osoby, natomiast nie uprawnia ono do żądania sprzedaży rzeczy (prawa), do którego się odnosi. W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że pierwszeństwo nie jest prawem podmiotowym (tak np. Sąd Najwyższy w uchwale z 7 października 2008 r., III CZP 95/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 121, oraz w wyroku z 12 czerwca 2015 r., II CSK 518/14). Niewątpliwie, przed podjęciem przez podmiot danego prawa, którego dotyczy pierwszeństwo, decyzji o jego zbyciu, uprawniony z pierwszeństwa nie może domagać się jakichkolwiek działań bądź zaniechań. W tym stanie pierwszeństwo jest prawem potencjalnym. Aktualizuje się ono po podjęciu przez zobowiązanego decyzji o zbyciu danego prawa. Treścią pierwszeństwa jest możliwość żądania niedokonywania sprzedaży innemu podmiotowi i przedstawienia propozycji w pierwszej kolejności uprawnionemu (korelatem tego uprawnienia są stosowne obowiązki zobowiązanego). W konsekwencji uprawniony z tytułu pierwszeństwa nie może przymusowo wyegzekwować nabycia nieruchomości.

W przypadku uznania, że art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej normuje jedynie przywilej pierwszeństwa, specyfika tej regulacji polegałaby na tym, że uzyskanie pierwszeństwa w takim wypadku wymaga dopełnienia przez dzierżawcę przewidzianych w ustawie wymogów (zwłaszcza wyrażenia zgody na zmianę umowy dzierżawy) oraz złożenia oświadczenia o woli korzystania z tego przywileju i wskazania terminu, w którym będzie gotów na zakup nieruchomości na zasadzie pierwszeństwa (tak Sąd Najwyższy w uchwale z 19 października 2017 r., III CZP 45/17). W tym ujęciu przepisy ustawy zmieniającej, w których mowa jest jednocześnie o „uprawnieniu do zakupu” i „zastosowaniu prawa pierwszeństwa”, są interpretowane łącznie, a mianowicie „uprawnienie do zakupu” jest realizowane niejako w formie prawa pierwszeństwa, co ustawa wyraża sformułowaniem „z zastosowaniem” prawa pierwszeństwa.

Sąd Najwyższy, przekazując do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi zagadnienie prawne, podniósł, że zachodzi potrzeba weryfikacji założenia o tożsamości przewidzianego w ustawie zmieniającej „uprawnienia do zakupu” z prawem pierwszeństwa. Regulacja prawna zawarta w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej, w której ustawodawca, normując sytuację prawną dzierżawcy, stwierdził, że przysługuje mu uprawnienie do zakupu nieruchomości na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, istotnie może budzić wątpliwość co do tego, jaka jest relacja między „uprawnieniem do zakupu” a „prawem pierwszeństwa” oraz czy „uprawnienie do zakupu” nieruchomości jest elementem „opisu normatywnego” złożonej sytuacji prawnej, w jakiej znajduje się uprawniony z tytułu pierwszeństwa, czy oznacza ono osobną kategorię uprawnienia. W przytoczonych wyżej orzeczeniach negujących posiadanie przez dzierżawcę roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości kwestia ta nie została wystarczająco wyjaśniona. Wypada zatem rozważyć, czy pojęcie to ma samodzielną treść normatywną (poza prawem pierwszeństwa) i czy w związku z tym jakieś prawa (inne niż wynikające z pierwszeństwa) nie zostały przyznane jako „uprawnienie do zakupu”.

Przeciwnicy stanowiska wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z 19 października 2017 r., III CZP 45/15, podnoszą, że Sąd Najwyższy

bezpodstawnie utożsamia uprawnienie do zakupu z prawem pierwszeństwa. Trudno jednak taki wniosek wysnuć z uzasadnienia tej uchwały. W drodze wykładni obu sformułowań w ich łącznym zestawieniu Sąd Najwyższy dokonał raczej swego rodzaju redukcji teleologicznej pierwszego z nich. W istocie uznał (nie wyjaśniając tego szczegółowo), że sformułowanie „uprawnienie do zakupu” nie wyraża odrębnej od pierwszeństwa „sytuacji prawnej” dzierżawcy, a raczej termin ten opisuje stan prawny posiadania pierwszeństwa. Sąd Najwyższy zatem nie tyle utożsamiał dwa różne pojęcia, ile uznał, że jedno ze sformułowań tekstu prawnego nie ma swoistych desygnatów.

Rozumienia treści „uprawnienia do zakupu” nie można rozstrzygnąć jedynie przy zastosowaniu wykładni językowej. W szczególności o wyodrębnieniu w tym wypadku odrębnej kategorii prawa (wykraczającej poza pierwszeństwo bądź stanowiącej jakąś kwalifikowaną postać pierwszeństwa) nie musi przesądzać użycie terminu „uprawnienie”. Należy zwrócić choćby uwagę, że w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej ustawodawca posługuje się też terminem „prawo pierwszeństwa”, a mimo to zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie rozpowszechniony jest pogląd, że pierwszeństwo nie jest prawem podmiotowym. W art. 29 ust. 1f u.g.n.r.s.p., a także w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami jest mowa o przysługiwaniu „uprawnień do pierwszeństwa” w nabyciu nieruchomości i również to nie jest używane jako argument za tym, iż pierwszeństwo jest prawem podmiotowym. Również drugi człon tego sformułowania („do zakupu”) nie pozwala jasno określić, jaką treść miałyby mieć „uprawnienie”. W sformułowaniu tym użyto języka potocznego, Kodeks cywilny nie posługuje się bowiem taką terminologią. Zakładać jednak należy, że chodzi w tym wypadku o uprawnienie do żądania zawarcia umowy sprzedaży. Ogólnikowość tego sformułowania i nieskonkretyzowanie treści roszczenia nie pozwala w każdym razie na odczytanie treści normatywnej „uprawnienia do zakupu” w oparciu o same tylko kryteria gramatyczne, zwłaszcza że dokonując próby wykładni, nie można tego robić w oderwaniu od dalszej części przepisu (według którego „uprawnienie do zakupu” przysługuje dzierżawcy „z zastosowaniem prawa pierwszeństwa”).

Powyższe spostrzeżenia skłaniają do rozważenia problemu w szerszym kontekście regulacyjnym. Problemy interpretacyjne są bowiem w tym przypadku

przede wszystkim efektem niskiej jakości legislacyjnej tekstu. W takich sytuacjach dyrektywy wykładni językowej zwykle zawodzą (trudno jest w takim wypadku stosować precyzyjne reguły sensu poszczególnych terminów). Gdy regulacja jest niejasna, zawiera wyraźne usterki, nie jest zasadne przywiązywanie wagi do dosłownego znaczenia poszczególnych sformułowań, a raczej należy odkodowywać sens normatywny regulacji z uwzględnieniem innych dyrektyw wykładni.

Na przeszkodzie uznaniu, że ustawodawca przyznał w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży, stoją istotne względy konstrukcyjne, na które zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z 19 października 2017 r., III CZP 45/17:

- brak wystarczającej konkretyzacji roszczenia, w szczególności w ustawie nie użyto pojęć „roszczenie” bądź „żądanie” i nie zastosowano stanowczej formy; nie wskazano w precyzyjny sposób, jakie zachowania powinna podjąć Agencja;

- w ustawie nie ma wyraźnych sformułowań nakładających na właściciela obowiązek przeznaczenia nieruchomości do zbycia, decyzja w tej materii należy wyłącznie do właściciela;

- nie ma w ustawie wymogów co do formy oświadczenia dzierżawcy oraz określenia elementów przedmiotowo istotnych umowy sprzedaży, w tym ceny.

Nie ma możliwości uzupełniania powyższych braków w drodze wykładni z racji na wyjątkowy charakter regulacji i niedopuszczalność wykładni rozszerzającej jako prowadzącej do istotnego ograniczenia prawa własności. Stąd też należy uznać, że nie doszło do ustawowego ukształtowania ekspektatywy prawa.

Nieprzekonujące są również argumenty wskazujące, że celem regulacji miało być zapewnienie dzierżawcom swoistego „ekwiwalentu” za pozbawienie ich części dzierżawionych gruntów. Niewątpliwie ustawodawca postawił dzierżawców przed trudnym dylematem: czy zdecydować się na zachowanie dotychczasowego areálu dzierżawy, ale stracić prawo pierwszeństwa i uprawnienie do przedłużenia dzierżawy bez konieczności trybu przetargowego, czy też zgodzić się na ograniczenia i uzyskać prawa określone w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej.

Regulacja ta, faktycznie pogarszająca dzierżawcom warunki gospodarowania, może budzić wątpliwości.

Zauważyć jednak należy, że w części zawartych przez Agencję umów dzierżawy strony przewidywały możliwość wyłączenia z dzierżawy 20% powierzchni. Trudno byłoby zatem uznać, że wyjątkowy przywilej w postaci roszczenia o nabycie całości dzierżawionych nieruchomości mógłby zostać przyznany niejako „w zamian” za rezygnację z dzierżawy zaledwie 10% dotychczasowego arealu. W takim przypadku doszłoby do poważnego zachwiania balansu interesów stron. Z pewnością takie rozwiązanie należałoby uznać za poważne naruszenie interesów Skarbu Państwa. Omawiany przywilej otrzymaliby przy tym jedynie niektórzy dzierżawcy, zaś wyłączeni byłiby z niego ci, którzy już wcześniej mieli takie ograniczenia (o czym wspomina ustawa zmieniająca w art. 4 ust. 1 *in principio*), oraz ci, którzy podpisali umowę dzierżawy później.

Ponadto należy zauważyć, że w zamian za zgodę na zmianę umowy ustawodawca zaproponował określone, korzystne dla dzierżawców rozwiązania, takie jak: (a) pierwszeństwo w stosunku innych osób korzystających dotąd z tego prawa; (b) utrzymanie pierwszeństwa, którego pozbawiono dzierżawców niewyrażających zgody na ograniczenie powierzchni dzierżawionych gruntów; (c) uniezależnienie pierwszeństwa od czasu trwania umowy oraz możliwość bezprzetargowego przedłużenia dzierżawy.

Także uzasadnienie projektu ustawy nie pozwala na wysnucie wniosku o zamiarze ustawodawcy przyznania dzierżawcom roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży. Uzasadnienie to odbiega od pożądaných standardów precyzji, jednakże nie pozwala na wysnucie wniosku o zamiarze przyznania dzierżawcom roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży. W istocie są w nim używane te same sformułowania, jakie pojawiły się następnie w ustawie. W dwóch miejscach użyto wprawdzie nieco bardziej stanowczych stwierdzeń o uprawnieniach dzierżawców: „dzierżawca (...) będzie miał zagwarantowaną możliwość nabycia pozostałych dzierżawionych nieruchomości, najpóźniej z upływem okresu, na jaki umowa dzierżawy została zawarta, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, niezależnie od okresu, przez jaki je dzierżawi”; i „Zmiana umów dzierżawy i przeznaczenie do sprzedaży

dzierżawionych nieruchomości stworzy dzierżawcom możliwość nabycia na własność większości dzierżawionych gruntów, co niewątpliwie w długookresowej perspektywie zapewni uzyskanie najbardziej trwałego i najmocniejszego prawa, jakim jest prawo własności, co w długoterminowej perspektywie może zapewnić stabilizację prowadzonej działalności” (uzasadnienie, s. 23 i 33). Jednakże mowa jest tu o „możliwości”, a nie o „prawie” do nabycia nieruchomości. Również w ocenie skutków regulacji nie jest w ogóle poruszana kwestia sprzedaży nieruchomości dzierżawcom. Gdyby ustawodawca zakładał taki skutek, to zapewne byłyby rozważane takie skutki regulacji (zwłaszcza, że chodziło o kilkaset tysięcy hektarów gruntów). W uzasadnieniu projektu ustawy są natomiast zawarte jedynie rozważania o możliwych wpływach ze sprzedaży (niezakończone projekcją konkretnych wielkości), jednakże tylko co do 30% dzierżawionych nieruchomości, które po zakładanym wyłączeniu miały być przeznaczone do sprzedaży.

Argumentacja przedstawiona w pytaniu prawnym nie daje zatem podstaw do zmiany ukształtowanej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, zgodnie z którą dzierżawcy nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży.

W orzecnictwie sądów powszechnych wyrażony został pogląd, zgodnie z którym z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej nie wynika bezpośrednio roszczenie dzierżawcy o sprzedaż nieruchomości, niemniej na jego podstawie może on żądać podjęcia przez Agencję (KOWR) działań prowadzących do sprzedaży nieruchomości. Dzierżawca niemający ukształtowanego skutecznie roszczenia o zawarcie umowy mógłby zatem w takim wypadku żądać dokonania w określonym terminie czynności inicjujących, a jednocześnie warunkujących sprzedaż (*conditio iuris*), w szczególności ustalenia ceny nieruchomości i ogłoszenia o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży. Po wykonaniu tych czynności powstawałoby roszczenie dzierżawcy o złożenie stosownego oświadczenia woli przez Agencję o sprzedaży nieruchomości (zob. np. wyrok SA w Szczecinie z 10 maja 2017 r., I ACa 1010/16; wyrok SO w Szczecinie z 11 sierpnia 2016 r., VIII GC 114/16). Według takiej koncepcji dzierżawcy nieruchomości przysługuje prawo podmiotowe w postaci uprawnienia do złożenia wiążącego obie strony oświadczenia („o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu” – art. 4 ust. 8 ustawy zmieniającej), które ma postać uprawnienia kształtującego. Oświadczenie takie wywołuje skutki

prawne, polegające na powstaniu zobowiązania Agencji do podjęcia w terminie wskazanym przez dzierżawcę czynności niezbędnych do sprzedaży nieruchomości, w myśl art. 28 i n. u.g.n.r.s.p. Z chwilą skutecznego złożenia oświadczenia dzierżawcy, a następnie dokonania zmiany umowy dzierżawy ukształtowane zostają wzajemne prawa i obowiązki dzierżawcy oraz Agencji. Jeśli dzierżawca wyraził wolę nabycia całej dzierżawionej nieruchomości, Agencję obciąża obowiązek podjęcia sekwencji czynności umożliwiających wykonanie tego prawa. Powstaje on z mocy ustawy, na skutek zaktualizowania się stanu faktycznego warunkującego zobowiązanie Agencji, którego kluczowym elementem jest złożenie przez dzierżawcę oświadczenia o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu. Skutek taki powstawałby nawet w przypadku, gdy Agencja nie zamierzała wcześniej przeznaczyć nieruchomości do sprzedaży zgodnie z art. 28 u.g.n.r.s.p., a skuteczne złożenie oświadczenia, o którym mowa w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej, i dokonanie zmiany umowy dzierżawy uprawniałyby dzierżawcę do żądania od Agencji określonego ustawą zachowania się. Dzierżawca nie miałby uprawnienia do żądania złożenia oświadczenia woli przenoszącego własność nieruchomości, lecz prawo do żądania dokonania ciążących na Agencji czynności umożliwiających zawarcie takiej umowy. Według omawianej koncepcji dopiero po dokonaniu przez Agencję właściwych czynności i niewykonaniu w terminie prawa pierwszeństwa przez innego uprawnionego „wyprzedzającego” dzierżawcę, powstaje roszczenie o złożenie oświadczenia woli przez Agencję. Z drugiej strony również dzierżawca staje się zobowiązany do nabycia nieruchomości w oznaczonym przez siebie terminie za cenę ustaloną zgodnie z przepisami ustawy (art. 30 u.g.n.r.s.p.). Termin zakupu określony w oświadczeniu dzierżawcy byłby – w myśl takiej interpretacji – wiążący dla Agencji. W sytuacji gdy w art. 4 ust. 8 ustawy zmieniającej przewidziano, że dzierżawca, składając oświadczenie o zgodzie na zmianę umowy dzierżawy, wskazuje termin, w którym kupi nieruchomość, termin ten należałoby uznać za wiążący również dla dzierżawcy.

Zaprezentowana koncepcja wydaje się *prima facie* spójna. Pozwala na nadanie „uprawnieniu do zakupu” swoistej treści normatywnej, będącej w zgodzie z dosłownym brzmieniem przepisu. Jednakże przeciw jej przyjęciu podnieść można, *mutatis mutandis*, większość argumentów przytoczonych wyżej odnośnie

do tezy o przysługiwaniu dzierżawcom roszczenia o zawarciu umowy sprzedaży. Prowadzi ona bowiem w wymiarze praktycznym do tego samego skutku, a mianowicie do uznania, że na gruncie rozważanych unormowań Agencja może ostatecznie zostać zmuszona – wbrew swej woli – do zbycia nieruchomości dzierżawcy. W takim przypadku bowiem, w świetle przepisów ustawy zmieniającej, wszystkie nieruchomości spełniające ustawowe kryteria, dzierżawione przez gospodarstwa wielkopowierzchniowe, zostałyby w istocie ustawowo przeznaczone do sprzedaży (30% wyłączone z dzierżawy – na rzecz rolników indywidualnych, zaś pozostałe – na rzecz dzierżawców), ku czemu, jak już wyżej wskazano, nie ma jednak podstaw. I w tym wypadku aktualne pozostają zwłaszcza kluczowe argumenty podniesione w uchwale sądu Najwyższego z 19 października 2017 r., III CZP 45/17. Przede wszystkim, nie ma w ustawie wyraźnych sformułowań nakładających na właściciela obowiązek przeznaczenia nieruchomości do zbycia i prowadzenia procedury zmierzającej do jej sprzedaży dzierżawcy, a więc oznaczających, że wprowadzono ograniczenia jego uprawnienia do dysponowania przedmiotem własności. Ponadto nie ma również regulacji odpowiednio konkretyzujących obowiązki stron i tryb postępowania w sprawie zbycia. Ogólne regulacje w tym zakresie (art. 28 i n. u.g.n.r.s.p.) są dostosowane do sytuacji, gdy Agencja zachowuje w pełni kontrolę nad procesem zbywania nieruchomości, a potencjalny nabywca nie jest zobowiązany do zakupu nieruchomości. Zakładając powstanie obowiązku kontraktowania, ustawodawca zapewne szczegółowo uregulowałby choćby sposób zainicjowania tego rodzaju procedury. Terminy określone w art. 4 ust. 8 ustawy zmieniającej są długie, nawet sześćoletnie, a z przepisów nie wynika, kto i w jakim trybie miałby inicjować postępowanie w sprawie sprzedaży. Niezbędne byłoby w takim wypadku unormowanie określonych dodatkowych uwarunkowań wszczęcia procedury (zakładać można, że ich elementem byłoby choćby faktyczne wyłączenie z dzierżawy części nieruchomości, o czym aktualne przepisy nie wspominają). Wnioski wynikające z rozważanej koncepcji byłyby trudne do pogodzenia z ogólnie przyjętym w polskim prawie sposobem regulacji mienia publicznego, które podlega szczególnemu reżimowi, nastawionemu wyraźnie na ochronę interesów publicznych.

Również przedstawione wyżej uwagi dotyczące przebiegu prac legislacyjnych, świadczące o tym, że nie zakładano z góry przeznaczenia na sprzedaż wszystkich pozostawionych w dzierżawie nieruchomości (bez podejmowania w tej sprawie decyzji Agencji), pozostają w pełni aktualne także w tym wariancie interpretacyjnym. Podobnie ma się też ocena omawianej koncepcji na gruncie uwarunkowań celowościowych. Tak jak poprzednia – prowadziłaby do poważnego zachwiania równowagi interesów na niekorzyść Skarbu Państwa. Budziłaby ona ponadto wątpliwości z perspektywy równego traktowania dzierżawców.

Istnieją również uzasadnione wątpliwości czy koncepcja taka byłaby praktycznie wykonalna, tzn. czy przy jej zastosowaniu możliwe byłoby w ogóle przymusowe wyegzekwowanie sprzedaży nieruchomości przez Agencję. Aby tak było, dzierżawca musiałby mieć zapewnioną możliwość uzyskania orzeczenia zobowiązującego Agencję do podjęcia określonych czynności w celu sprzedaży nieruchomości i te czynności musiałyby zostać tak określone w wyroku. Obowiązki Agencji (KOWR) w tym wypadku mają nieokreśloną treść i w znacznej mierze, polegają na czynnościach faktycznych, stąd trudno byłoby je określić w wyroku tak, aby mogły być wykonane w trybie przymusowym. Ich wykonanie nie ma zaś w ogóle charakteru cywilnoprawnego, a publicznoprawny. W praktyce mogłoby się okazać, że roszczenia dzierżawców nie mogłyby zostać wyegzekwowane *in natura*, a zamiast tego w rachubę mogłoby wchodzić dochodzenie przez nich roszczeń odszkodowawczych.

Z negatywnej oceny sposobu realizacji przez ustawodawcę celu ustawy zmieniającej w postaci wyłączenia z dotychczasowej dzierżawy części nieruchomości (postawienie dzierżawców w sytuacji przymusowej, prawdopodobne pogorszenie warunków gospodarowania wskutek wprowadzonych zmian), nie można jednak wywodzić argumentów za tym, że ustawodawca ustawą zmieniającą przyznał dzierżawcom uprawnienie pozwalające na wyegzekwowanie sprzedaży nieruchomości bez zgody właściciela.

Natomiast rozważanie, czy właściwa jest taka interpretacja art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej, w której „uprawnienie do zakupu” winno być rozumiane jako

roszczenie o zakup nieruchomości powstające w sytuacji, gdy w trybie realizacji prawa pierwszeństwa dzierżawca otrzymał zawiadomienie o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, było zbędne, ponieważ zadane pytanie prawne nie dotyczy takiej sytuacji.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści jak w sentencji (art. 86 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym).

Małgorzata Manowska

Agnieszka Góra-Błaszczkowska

Krzysztof Grzesiowski

Maciej Kowalski

Dariusz Pawłyszcz

Ewa Stefańska

Tomasz Szanciło

(a.z.)

[a.ł]