

PAWEŁ ANDRZEJ BLAJER

ORCID: 0000-0002-9621-2862

Z rozważań nad aktualnym kształtem pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego

1. Uwagi wstępne

W dniu 26 czerwca 2019 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw¹, której regulacje przyniosły istotne modyfikacje dotychczasowego reżimu obrotu nieruchomościami rolnymi w Polsce oraz rozwiązań modelowych w zakresie jego kontroli sprawowanej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR). Modyfikacje te dotyczą również normatywnego kształtu prawa pierwokupu dzierżawcy określonego w art. 3 ust. 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego².

Niniejszy artykuł stanowi próbę przedstawienia aktualnego kształtu prawa pierwokupu dzierżawcy wynikającego z u.k.u.r., z uwzględnieniem sygnalizowanych modyfikacji, wprowadzonych ustawą z 26 kwietnia 2019 r. Tak określony cel powinien zostać osiągnięty nie tyle poprzez szczegółowe omówienie norm prawnych wynikających z art. 3 u.k.u.r. w jego aktualnym brzmieniu, ile raczej poprzez analizę wątpliwości teoretycznych, które budzi interpretacja tego artykułu na tle pozostałych regulacji u.k.u.r. Wątpliwości te mają jednak istotny wpływ na praktykę obrotu nieruchomościami, w tym praktykę notarialną. W konsekwencji podjęcie rozważań w powyższym zakresie uzasadnione

¹ Dz.U. poz. 1080, dalej: ustawa z 26 kwietnia 2019

² Dz.U. z 2019 r., poz. 1362 ze zm., dalej: u.k.u.r.

jest zarówno względami teoretycznymi, jak i racjami praktycznymi. Rozważania te powinny umożliwić sformułowanie kilku ogólniejszych wniosków na temat aktualnej postaci i znaczenia instytucji prawa pierwokupu dzierżawcy w polskim systemie prawa rolnego.

2. Przesłanki i zakres przedmiotowy prawa pierwokupu dzierżawcy

Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. nie przyniosła zmian w zakresie przesłanek pierwokupu dzierżawcy. Nadal dla aktualizacji tego prawa niezbędne jest łączne spełnienie dwóch warunków, tj. przesłanki formalnej i przesłanki podmiotowej. Przesłankę formalną stanowi wymóg, by umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i miała datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.k.u.r.)³. Przesłanką podmiotową jest natomiast wymóg, by dzierżawca miał status rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne, którego składnikiem jest sprzedawana nieruchomość (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r.). Regulacja ta w istotny sposób ogranicza zakres podmiotowy potencjalnie uprawnionych dzierżawców, wyłączając z niego wszelkie posiadające zdolność prawną jednostki organizacyjne oraz osoby fizyczne niebędące rolnikami indywidualnymi.

Zakres przedmiotowy prawa pierwokupu dzierżawcy wyznacza natomiast definicja nieruchomości rolnej, określona w art. 2 pkt 1 u.k.u.r. Na zakres ten wpływają ponadto przepisy zawężające zakres zastosowania u.k.u.r. – w szczególności art. 1a–1c u.k.u.r. oraz art. 11 ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa

³ Warto zwrócić uwagę, że Sąd Najwyższy w wyroku z 3 grudnia 2015 r. III CSK 13/15 (LEX nr 2015043), zauważył, iż konsekwencją zastosowania art. 695 § 2 k.c. do umowy określonej w art. 708 k.c. i uznania na tej podstawie, że osobie używającej beczynszowo nieruchomości rolnej przysługuje, tak jak dzierżawcy, prawo pierwokupu nieruchomości rolnej, jest zastosowanie do bezwarunkowej sprzedaży sankcji określonej w art. 599 § 2 k.c. W konsekwencji, zdaniem Sądu Najwyższego, prawo pierwokupu przysługuje również tzw. dzierżawcy beczynszowemu zgodnie z art. 708 k.c., tj. osobie biorącej nieruchomość rolną do używania i pobierania pożytków bez zobowiązania do uiszczania czynszu, a tylko do ponoszenia podatków i innych ciężarów związanych z własnością lub z posiadaniem gruntu. Nieuwzględnienie tego prawa zagrożone jest sankcją bezwzględnej nieważności bezwarunkowej umowy sprzedaży. Należy jednak zauważyć, że przedmiotowe orzeczenie odnosi się do stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie u.k.u.r. w 2003 r., kiedy prawo pierwokupu dzierżawcy uregulowane było w art. 695 § 2 k.c. Obecnie, po uchynieniu tego ostatniego przepisu mocą u.k.u.r., nie ma już podstaw normatywnych do uznania, że prawo pierwokupu dzierżawcy regulowane w art. 3 ust. 1 u.k.u.r. przysługuje również tzw. dzierżawcy beczynszowemu nieruchomości rolnej.

oraz o zmianie niektórych ustaw⁴, jak również przepisy rozszerzające jej zastosowanie, w tym art. 2c u.k.u.r.⁵

W konsekwencji wynikające z art. 3 ust. 1 u.k.u.r. prawo pierwokupu dzierżawcy jest obecnie wyłączone w przypadku sprzedaży:

- 1) nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o którym mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶ (art. 1a pkt 1 lit. a u.k.u.r.);
- 2) nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha (art. 1a pkt 1 lit. b u.k.u.r.);
- 3) nieruchomości rolnych będących drogami wewnętrznymi (art. 1a pkt 1 lit. c u.k.u.r.);
- 4) nieruchomości rolnych sprzedanych na podstawie art. 42 ust. 1 lub 6 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (art. 1a pkt 1 lit. d u.k.u.r.);
- 5) nieruchomości rolnych, w których grunty, oznaczone w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami, stanowią co najmniej 70% powierzchni nieruchomości (art. 1a pkt 1 lit. e u.k.u.r.);
- 6) udziałów we współwłasności nieruchomości, o których mowa powyżej (art. 1a pkt 2 u.k.u.r.);
- 7) nieruchomości rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, jeżeli w stosunku do tych nieruchomości została podjęta:
 - a) uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁷ lub b) uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej w rozumieniu tej ustawy, albo gdy zbycie następuje w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (art. 1b u.k.u.r.);
- 8) w wyniku której następuje nabycie nieruchomości rolnej do Zasobu, o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości⁸, oraz sprzedaży gruntów, które zostały zbyte z tego Zasobu albo wniesione do spółki jako aport, w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej lub realizacji uzbrojenia technicznego, w rozumieniu przepisów tej ustawy – położonych w granicach administracyjnych miast (art. 1c u.k.u.r.);

⁴ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 868 ze zm.

⁵ Z. Truskiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7.

⁶ Dz.U. z 2019 r., poz. 817 i 1080.

⁷ Dz.U. poz. 1496 oraz z 2019 r., poz. 630.

⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 2363.

- 9) gruntów rolnych zabudowanych o powierzchni nieprzekraczającej 0,5 ha, które w dniu wejścia w życie ustawy zajęte są pod budynki mieszkalne oraz budynki, budowle i urządzenia niewykorzystywane obecnie do produkcji rolniczej, wraz z gruntami do nich przyległymi umożliwiającymi ich właściwe wykorzystanie oraz zajętej na urządzenie ogródka przydomowego – jeżeli grunty te tworzą zorganizowaną całość gospodarczą oraz nie zostały wyłączone z produkcji rolnej w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁹;
- 10) nieruchomości rolnych, które w dniu wejścia w życie ustawy w ostatecznych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczone są na cele inne niż rolne.

Rozszerzający charakter ma natomiast art. 2c u.k.u.r., zgodnie z którym przepisy ustawy dotyczące nabycia nieruchomości rolnej stosuje się odpowiednio do nabycia: 1) użytkownika wieczystego nieruchomości rolnej albo udziału w użytkowaniu wieczystym nieruchomości rolnej oraz 2) udziału we współwłasności nieruchomości rolnej. Znajduje ona zatem zastosowanie również do prawa pierwokupu dzierżawcy. Podobne znaczenie ma formalnie także art. 4a u.k.u.r., zgodnie z którym przepisy ustawy – także dotyczące prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy – stosuje się odpowiednio do nabycia gospodarstwa rolnego, z tym że prawo to przysługuje wyłącznie dzierżawcy całego gospodarstwa rolnego.

Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. zróżnicowała praktyczne znaczenie instytucji prawa pierwokupu dzierżawcy w zależności od okoliczności, czy sprzedawana nieruchomość rolna ma obszar co najmniej 1 ha, czy powierzchnię od 0,3000 ha do 0,9999 ha. W odniesieniu do tej pierwszej kategorii nieruchomości zasadniczo nadal obowiązują dotychczasowe reguły, co oznacza, że w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej o takiej powierzchni prawo pierwokupu dzierżawcy ma charakter wyjątkowy. Wynika to z treści i zakresu wyłączeń stosowania przepisów dotyczących prawa pierwokupu, przewidzianych w art. 3 ust. 5 u.k.u.r. Należy zwłaszcza podkreślić znaczenie wyłączenia przewidzianego w art. 3 ust. 5 pkt 2 u.k.u.r., zgodnie z treścią którego prawo pierwokupu nie przysługuje dzierżawcy, gdy nabycie nieruchomości rolnej następuje za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR, o której mowa w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., albo za zgodą, o której mowa w art. 29a ust. 3 pkt 1 lit. b u.g.n.r.SP. Z drugiej strony, z uwagi na niestosowanie do prawa pierwokupu dzierżawcy wyłączenia zawartego w art. 3 ust. 7 u.k.u.r. pierwokup ten ma nieco szerszy zakres zastosowania od pierwokupu KOWR określonego w art. 3 ust. 4 u.k.u.r., ponieważ stosuje się go także w sytuacji, gdy kupującym nieruchomość rolną jest rolnik

⁹ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161.

indywidualny, nabywający ją w celu powiększenia gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha użytków rolnych, a nabywana nieruchomość rolna jest położona w gminie, w której zamieszkuje nabywca, lub w gminie sąsiedniej.

Zasadniczo jednak prawidłowa rekonstrukcja sytuacji, w których dzierżawcy będzie przysługiwało prawo pierwokupu nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 1 ha, wymaga zestawienia przepisów art. 3 ust. 5 u.k.u.r. z regulacjami art. 2a ust. 1 u.k.u.r. i w szczególności 2a ust. 3 u.k.u.r., określającymi przypadki, gdy do nabycia nieruchomości rolnej nie jest wymagana zgoda Dyrektora Generalnego KOWR. Obowiązuje bowiem zasada, że prawo pierwokupu dzierżawcy aktualizuje się w tych przypadkach objętych włączeniami kontroli administracyjnej sprawowanej przez KOWR – określonymi w art. 2a ust. 1 i 2a ust. 3 u.k.u.r. – które nie zostały jednocześnie objęte wyłączeniami prawa pierwokupu, określonymi w art. 3 ust. 5 u.k.u.r. Analiza wymienionych przepisów pozwala wskazać następujące pozytywne sytuacje, gdy zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni co najmniej 1 ha skutkuje aktualizacją prawa pierwokupu dzierżawcy:

- gdy kupującym jest rolnik indywidualny, bez względu na miejsce jego zamieszkania;
- gdy kupującym jest wyznaniowa osoba prawna, ale sprzedającym nie jest osoba prawna tego samego kościoła lub związku wyznaniowego;
- gdy kupującym jest park narodowy na cele związane z ochroną przyrody;
- gdy kupującym jest osoba, która zbyła nieruchomość rolną na cele związane z realizacją inwestycji lub inwestycji towarzyszącej w rozumieniu ustawy z 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym¹⁰ – w okresie 3 lat od dnia zawarcia umowy – albo została z niej wyłączone na te same cele;
- gdy do sprzedaży dochodzi w toku postępowania restrukturyzacyjnego w ramach postępowania sanacyjnego;
- gdy do sprzedaży dochodzi w toku postępowania upadłościowego;
- gdy do sprzedaży dochodzi na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych;
- gdy do sprzedaży dochodzi na podstawie art. 125 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹;
- gdy do sprzedaży dochodzi na podstawie ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze¹²,

¹⁰ Dz.U. poz. 1089.

¹¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.

¹² T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 868.

- gdy sprzedawana jest nieruchomość rolna położona na obszarze górniczym lub terenie górniczym w rozumieniu ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze.

W przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni od 0,3 ha do 0,9999 ha obowiązuje natomiast wprowadzony mocą ustawy z 26 kwietnia 2019 r. przepis art. 2a ust. 3 pkt 1a u.k.u.r., eliminujący sprawowaną przez KOWR kontrolę administracyjną obrotu nieruchomościami rolnymi w odniesieniu do nieruchomości o takiej powierzchni. Tym samym kupujący nieruchomość nie musi już mieć zgody Dyrektora Generalnego KOWR na jej nabycie. Nie obowiązuje również w odniesieniu do niego zasada wynikająca z art. 2a ust. 1 u.k.u.r., zastrzegająca formalnie możliwość nabycia nieruchomości rolnej dla rolników indywidualnych. Innymi słowy, nabywca takiej nieruchomości nie musi spełniać jakichkolwiek kryteriów podmiotowych ani uzyskiwać zgód administracyjnych w myśl u.k.u.r. W konsekwencji prawdopodobieństwo aktualizacji prawa pierwokupu dzierżawcy jest w tym przypadku zdecydowanie wyższe. Ponadto rekonstrukcja sytuacji, w których dzierżawcy przysługuje prawo pierwokupu, nie wymaga odwołania się do treści art. 2a ust. 1 u.k.u.r., a w szczególności 2a ust. 3 u.k.u.r.

Z drugiej strony również w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni od 0,3 ha do 0,9999 ha zakres prawa pierwokupu dzierżawcy zostaje zawężony ze względu na wyżej opisane ograniczenia wynikające z art. 1a–1c u.k.u.r. oraz z art. 11 cytowanej ustawy z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Ponadto na zakres stosowania pierwokupu dzierżawcy wpływają wyłączenia przewidziane w art. 3 ust. 5 u.k.u.r., a w szczególności przypadki, gdy kupującym nieruchomość rolną jest jednostka samorządu terytorialnego, Skarb Państwa lub osoba bliska zbywcy.

Podsumowując, należy podkreślić, że ustawa z 26 kwietnia 2019 r. poszerzyła formalnie zakres przedmiotowy prawa pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej. Pozostaje on jednak nadal dość wąski, z uwagi na liczne i nie zawsze racjonalne wyłączenia przewidziane zarówno w art. 3 ust. 5 u.k.u.r., jak i w przepisach generalnie zawężających stosowanie u.k.u.r.

3. Umowa sprzedaży ograniczona prawem pierwokupu dzierżawcy

Zawierając umowę sprzedaży nieruchomości rolnej znajdującej się w dzierżawie, jej strony mogą nie orientować się, czy dzierżawcy w rzeczywistości przysługuje prawo pierwokupu, tzn. czy spełniona jest zarówno przesłanka

formalna (np. czy i kiedy dzierżawca dokonał poświadczenia daty na umowie dzierżawy zawartej oryginalnie w zwykłej formie pisemnej), jak i podmiotowa (np. czy dzierżawca spełnia kryteria składające się na definicję rolnika indywidualnego). W takim wypadku pojawia się problem, jaki charakter powinna mieć umowa sprzedaży. Pewnych wskazówek w tej kwestii dostarcza art. 3 ust. 2 i 3 u.k.u.r., zgodnie z którymi o treści umowy sprzedaży nieruchomości rolnej zawiadamia się dzierżawcę tej nieruchomości, jeżeli umowa dzierżawy trwała co najmniej 3 lata od dnia jej zawarcia. Jeżeli dzierżawcy przysługuje prawo pierwokupu, zawiadomienie wywołuje skutki określone w przepisach k.c. dotyczących prawa pierwokupu. Nie powinno ulegać wątpliwości, że „umowa sprzedaży”, o której mowa w art. 3 ust. 2 u.k.u.r. to warunkowa umowa sprzedaży, która co do zasady powinna być zawarta w każdym przypadku, gdy umowa dzierżawy trwała co najmniej 3 lata od dnia jej zawarcia (niezależnie, czy w dniu tym została opatrzona datą pewną, czy nie). To, czy dzierżawcy rzeczywiście przysługuje prawo pierwokupu, powinien ustalić dopiero notariusz odbierający od niego oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu, a nie notariusz dokumentujący warunkową umowę sprzedaży¹³.

Spostrzeżenie to wymaga jednak doprecyzowania. Literalnie interpretowany przepis art. 3 ust. 2 u.k.u.r. wymaga zawiadomienia dzierżawcy o treści umowy sprzedaży w każdym przypadku, gdy umowa dzierżawy trwała co naj-

¹³ Powyższe rozwiązanie przyjęte na płaszczyźnie regulacji poświęconych pierwokupowi dzierżawcy stanowi argument na rzecz stanowiska, że sporządzenie umowy warunkowej, w sytuacji, gdy rzekomo uprawnionemu według jej treści w rzeczywistości nie przysługuje prawo pierwokupu, nie powinno być sankcjonowane bezwzględną nieważnością tej czynności. Nie należy zatem kwalifikować takiej czynności jako bezwzględnie nieważnej na podstawie art. 58 k.c. (czynność prawna sprzeczna z ustawą) lub art. 94 k.c. (nieważność czynności prawnej będąca następstwem zastrzeżenia przeciwnego ustawie warunku zawieszającego). Sankcję nieważności umowy sprzedaży odrzucił w takim wypadku również SN w wyroku z 19 września 2002 roku, II CKN 329/01 stwierdzając, że ustalenie nieważności wykonania prawa pierwokupu ze względu na nieprzysługiwanie tego prawa jest w konsekwencji jednoznaczne z ustaleniem niedojścia do skutku umowy sprzedaży między sprzedawcą a rzekomo uprawnionym z tytułu prawa pierwokupu i dojścia do skutku bezwarunkowej umowy sprzedaży między sprzedawcą a jego pierwotnym kontrahentem. Tę ostatnią umowę należy uważać za bezwarunkową, ponieważ zastrzeżenie warunku wymaganego przez ustawę, mimo nieziszczenia się ustawowych przesłanek jego zamieszczenia, jest nieważne (art. 58 § 3 k.c.). Jeżeli więc strony wprowadzają do umowy taki warunek, nie może mieć zastosowania art. 94 k.c., przewidujący nieważność całej czynności prawnej, w razie zastrzeżenia warunku przeciwnego ustawie, który ma charakter zawieszający. Chociaż oparcie tezy cytowanego orzeczenia na normie wynikającej z art. 58 § 3 k.c. spotkało się z uzasadnioną krytyką w literaturze (B. Swaczyna, *Warunkowe czynności prawne*, Warszawa 2012, s. 207–208), to jednak na płaszczyźnie u.k.u.r. należy podzielić jego zasadniczą konkluzję: umowa zawarta pod warunkiem niewykonania przez dzierżawcę prawa pierwokupu, w przypadku gdy w rzeczywistości prawo to mu nie przysługuje, nie powinna być kwalifikowana jako nieważna, bez względu na ewentualną podstawę tej nieważności.

mniej 3 lata od dnia jej zawarcia. Automatyczne stosowanie tej metody postępowania byłoby jednak niecelowe. Nie ma bowiem uzasadnienia sporządzanie warunkowej umowy sprzedaży w przypadku, gdy dzierżawca jest np. jednostką organizacyjną, a zatem *ex definitione* prawo pierwokupu mu nie przysługuje (uprawnionym może być bowiem tylko rolnik indywidualny – tj. osoba fizyczna).

4. Kwestia braku tożsamości między przedmiotem dzierżawy a przedmiotem sprzedaży w kontekście wykonania prawa pierwokupu przez dzierżawcę

Wątpliwości w praktyce obrotu może wywoływać sytuacja, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna, której jedynie część (np. jedna z wchodzących w skład nieruchomości działek albo fizycznie wydzielona część działki) jest przedmiotem dzierżawy. W tym zakresie orzecznictwo i doktryna sugerują przyjęcie jednego z trzech odmiennych rozwiązań:

- 1) przyznanie pierwokupu dzierżawcy wyłącznie do dzierżawionej części nieruchomości¹⁴,
- 2) wyłączenie pierwokupu dzierżawcy w całości¹⁵,
- 3) przyznanie dzierżawcy pierwokupu do całej sprzedawanej nieruchomości.

In abstracto nie jest możliwe jednoznaczne określenie, które z wyżej wymienionych rozwiązań zasługuje na akceptację. Wyboru powinien dokonywać każdorazowo notariusz, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnego przypadku. W szczególności pierwsze z rozwiązań wywołuje wątpliwości, ponieważ może być trudne do zrealizowania w praktyce bez dokonania uprzednich zabiegów geodezyjnych, co nie zawsze jest możliwe. Ponadto trudno pogodzić je z treścią art. 600 § 1 zd. 1 k.c. Przyjęcie tego rozwiązania może również w konkretnym przypadku godzić w interesy kupującego nieruchomość, a zainteresowanego nabyciem jej w całości.

Argumentem na rzecz drugiego z wymienionych rozwiązań jest akceptacja zasady wyłączającej prawo pierwokupu w razie braku tożsamości między przedmiotem sprzedaży a przedmiotem pierwokupu. Zasada ta nie ma jednak podstawy normatywnej, a ponadto aktualne tendencje w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wypracowane np. na płaszczyźnie pierwokupu gminy określonego w art. 109 cytowanej ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nie-

¹⁴ Na rzecz tego stanowiska: wyrok SN z 14 grudnia 1976 roku, IV CR 515/76, OSNC 1977/11, poz. 213.

¹⁵ Na rzecz tego stanowiska: uchwała SN z dnia 18 lipca 1975 roku, III CZP 49/75, OSNC 1976/4, poz. 78.

ruchomościami¹⁶, zdają się przemawiać na korzyść trzeciego z przywołanych stanowisk, tj. przyznania dzierżawcy pierwokupu do całej sprzedawanej nieruchomości. Jest ono bowiem zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej, wzmacniając pozycję dzierżawcy nieruchomości rolnej jako osoby efektywnie prowadzącej działalność rolniczą.

5. Oświadczenie dzierżawcy o wykonaniu prawa pierwokupu

Wykonujący prawo pierwokupu dzierżawca powinien przedłożyć notariuszowi dokumentującemu tę czynność dokumenty pozwalające uznać, że prawo to rzeczywiście mu przysługuje, tj.:

- umowę dzierżawy zawartą w formie pisemnej i opatrzoną datą pewną, nadaną temu dokumentowi co najmniej 3 lata przed dniem zawarcia warunkowej umowy sprzedaży,
- stosowne dokumenty potwierdzające spełnienie przez dzierżawcę niektórych kryteriów składających się na definicję rolnika indywidualnego (tj. kryterium zamieszkania i kryterium kwalifikacji rolniczych – stosownie do art. 7 u.k.u.r.).

Dzierżawca powinien także złożyć stosowne oświadczenia dotyczące pozostałych kryteriów składających się na definicję rolnika indywidualnego (kryteria obszarowe, kryterium osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego) oraz odnoszące się do okoliczności, że nabywana nieruchomość stanowi składnik prowadzonego przez niego gospodarstwa rodzinnego. Ponieważ nabywa on nieruchomość jako rolnik indywidualny, w swoich oświadczeniach powinien odnieść się do maksymalnej normy obszarowej (300 ha użytków rolnych), wskazanej w art. 2a ust. 2 u.k.u.r. Powinien także oświadczyć, że umowa dzierżawy była przez niego wykonywana przez co najmniej 3 lata, licząc od daty pewnej wskazanej na dokumencie umowy dzierżawy. Przesłanką formalną pierwokupu dzierżawcy nie jest bowiem samo obowiązywanie umowy dzierżawy przez okres co najmniej 3 lat od opatrzenia jej datą pewną, ale efektywne wykonywanie jej przez ten czas. Przez „wykonywanie tej umowy” należy rozumieć rzeczywiste dokonywanie przez strony świadczeń wskazanych w art. 693 k.c. oraz w łączącej je umowie dzierżawy.

Notariusz dokumentujący oświadczenie dzierżawcy o wykonaniu prawa pierwokupu powinien również uwzględnić okoliczność, że w konkretnym

¹⁶ Postanowienie SN z dnia 7 października 2008 r., III CSK 122/08, OSNC-ZD 2009/3, poz. 61.

przypadku ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości rolnej może stanowić składnik majątku wspólnego małżonków. Wówczas obowiązuje reguła wynikająca z art. 37 § 1 pkt 1) k.r.o, w myśl której jeden z małżonków może złożyć oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu wyłącznie za zgodą drugiego, udzieloną również w formie aktu notarialnego. W opisanej sytuacji, z uwagi na treść art. 2a ust. 3a u.k.u.r. wystarczające jest, że status rolnika indywidualnego, jako przesłankę prawa pierwokupu, ma jeden z małżonków.

Wątpliwości może natomiast budzić to, czy akt notarialny dokumentujący oświadczenie dzierżawcy o wykonaniu prawa pierwokupu powinien zawierać skierowane do notariusza żądanie założenia wniosku o wpis do księgi wieczystej nabywcy, oraz czy notariusz powinien w tym wypadku wykonać obowiązki płatnika podatku od czynności cywilnoprawnych.

Należy podkreślić, że umieszczanie w akcie notarialnym obejmującym oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu skierowanego do notariusza żądania złożenia stosownego wniosku wieczystoksięgowego o wpis własności na rzecz wykonującego prawo pierwokupu dzierżawcy, podobnie jak wykonanie przez notariusza obowiązku płatnika podatku od czynności cywilnoprawnych od umowy sprzedaży, jest uzasadnione jedynie w sytuacji, w której do aktu notarialnego staje jednocześnie z dzierżawcą zobowiązany z tytułu prawa pierwokupu – tj. sprzedawca z warunkowej umowy sprzedaży. Tylko w takim wypadku notariusz może ustalić, że oświadczenie woli o wykonaniu prawa pierwokupu zostało rzeczywiście złożone, tj. dotarło do zobowiązanego w ten sposób, że mógł zapoznać się z jego treścią (art. 61 k.c.). W przeciwnym wypadku akt notarialny obejmujący oświadczenie dzierżawcy nie dokumentuje ani „czynności przenoszącej własność nieruchomości” (art. 92 § 4 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie¹⁷), ani zawarcia umowy sprzedaży, które uzasadniałoby powstanie obowiązku podatkowego w podatku od czynności cywilnoprawnych. Skutki te wywołuje dopiero doręczenie tego oświadczenia w ten sposób, że zobowiązany może zapoznać się z jego treścią. Na tę okoliczność notariusz dokumentujący oświadczenie dzierżawcy nie ma jednak wpływu. O dokonanie stosownego doręczenia powinien zadbać sam dzierżawca, przy czym będzie ono skuteczne, jeśli nastąpi przed upływem jednomiesięcznego terminu do wykonania prawa pierwokupu. W przypadku pierwokupu dzierżawcy obowiązuje bowiem w pełnym zakresie zasada wyrażona w art. 61 k.c., określająca chwilę złożenia oświadczenia woli; nie została natomiast przewidziana żadna fikcja cały czas doręczenia, jak ma to miejsce w odniesieniu do pierwokupu KOWR (art. 3 ust. 10 i 11 u.k.u.r.). W sytuacji, gdy dzierżawca uchybi wymogowi doręczenia zobowiązanemu wypisu aktu

¹⁷ Dz.U. z 2017 r., poz. 2291 ze zm.

notarialnego obejmującego to oświadczenie lub zrobi to po upływie jednorocznego terminu do wykonania prawa pierwokupu, objęte aktem notarialnym oświadczenie dzierżawcy o wykonaniu prawa pierwokupu będzie bezskuteczne. Notariusz dokumentujący oświadczenie dzierżawcy o wykonaniu prawa pierwokupu bezwzględnie powinien go o tym poinformować.

6. Wykonanie prawa pierwokupu przez dzierżawcę a obowiązki nabywcy nieruchomości rolnej określone w art. 2b u.k.u.r.

Wskutek wykonania prawa pierwokupu dzierżawca nabywa nieruchomość rolną, która *ex definitione* stanowi składnik prowadzonego przez niego gospodarstwa rolnego. Nie ulega zatem wątpliwości, że dotyczą go obowiązki wskazane w art. 2b ust. 1–2 u.k.u.r. Jako wyjątek od tej zasady należy traktować sytuację, gdy nabywana przez niego w wyniku prawa pierwokupu nieruchomość rolna jest położona w granicach administracyjnych miasta i ma powierzchnię mniejszą niż 1 ha (art. 2b ust. 4 pkt 3 u.k.u.r.). Pogląd, że dzierżawca miałby 5-letni obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła (wchodziła) nabywana przez niego nieruchomość rolna położona w granicach administracyjnych miasta i o powierzchni mniejszej niż 1 ha oraz 5-letni zakaz zbywania takiej nieruchomości lub oddawania jej w posiadanie innym osobom, byłyby nie tylko sprzeczny z literalną wykładnią art. 2b ust. 4 pkt 3 u.k.u.r., ale także odbierałyby mu wszelkie normatywne znaczenie.

7. Ustawowe prawo pierwokupu dzierżawcy gospodarstwa rolnego w świetle art. 4a u.k.u.r.

Artykuł 4a został wprowadzony do u.k.u.r. mocą ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁸. Przesądził on, że w przypadku sprzedaży gospodarstwa rolnego prawo pierwokupu przysługuje wyłącznie dzierżawcy całej sprzedawanej jednostki produkcyjnej. Jeżeli zatem przedmiotem sprzedaży jest gospodarstwo rolne utworzone z różnych nieruchomości, z których tylko jedna jest przedmiotem dzierżawy, to dzierżawcy takiej nieruchomości prawo pierwokupu nie przysługuje.

¹⁸ Dz.U. Nr 233, poz. 1382.

Przyjęcie tego rozwiązania, osłabiając w sposób znaczący pozycję prawną dzierżawcy nieruchomości rolnej, stwarza szerokie możliwości obejścia przepisów o przysługującym pierwokupie. Podstawowe znaczenie ma bowiem sposób oznaczenia przedmiotu umowy sprzedaży w obejmującym ją akcie notarialnym. Jeżeli przedmiotem tym jest dzierżawiona nieruchomość rolna, to prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy – gdy spełnia on pozostałe przesłanki z art. 3 ust. 1 u.k.u.r. i nie zachodzi któreś z wyłączeń określonych w art. 3 ust. 5 u.k.u.r. Natomiast jeżeli przedmiot umowy sprzedaży został oznaczony jako „gospodarstwo rolne”, którego tylko jednym ze składników jest wydzierżawiona nieruchomość rolna, to prawo pierwokupu dzierżawcy zostaje wyeliminowane zgodnie z art. 4a u.k.u.r. Takie rozwiązanie umożliwia stronom umowy sprzedaży niezbyt trudne i formalnie zgodne z prawem pozbawienie dzierżawcy prawa pierwokupu dzierżawionej nieruchomości. Wystarczy, by w umowie sprzedaży jej przedmiot został oznaczony jako gospodarstwo rolne obejmujące nie tylko wydzierżawioną nieruchomość, ale także inne, powiązane funkcjonalnie składniki, np. rzeczy ruchome (urządzenia, inwentarz). Sporządzający umowę notariusz nie ma żadnej możliwości kontroli oświadczeń stron i stosownie do art. 4a u.k.u.r. powinien sporządzić umowę bez uwzględnienia prawa pierwokupu dzierżawcy.

Sposób redakcji przepisu art. 4a u.k.u.r. nie zapewnia również dostatecznej ochrony dzierżawcy całego gospodarstwa rolnego. Zgodnie z powołanym przepisem prawo pierwokupu gospodarstwa przysługuje mu wyłącznie w przypadku, gdy cała dzierżawiona przez niego jednostka produkcyjna jest równocześnie przedmiotem sprzedaży. Pojawia się zatem wątpliwość co do praktycznych skutków sytuacji, w której strony umowy sprzedaży wyłączają z umowy określone składniki tego gospodarstwa, np. określone nieruchomości albo nawet rzeczy ruchome (urządzenia lub inwentarz), mimo że sam przedmiot sprzedaży nadal oznaczają jako gospodarstwo rolne. Interpretując literalnie brzmienie art. 4a u.k.u.r. należałoby stwierdzić, że kiedy przedmiotem sprzedaży nie jest całe dzierżawione gospodarstwo, to prawo pierwokupu dzierżawcy gospodarstwa rolnego zostanie skutecznie wyeliminowane. Dopuszczalna jest też argumentacja na korzyść uprawnień dzierżawcy, wskazująca na cele u.k.u.r. związane z prowadzeniem racjonalnej polityki rolnej i tym samym wysuwająca na pierwszy plan konieczność ochrony funkcjonującego gospodarstwa dzierżawcy. Należy jednak uwzględnić generalną dyrektywę interpretacyjną nakazującą wyklądać przepisy o pierwokupie w sposób zawężający z uwagi na ich wyjątkowy i ograniczający charakter.

Redakcja komentowanego artykułu w kontekście prawa pierwokupu dzierżawcy gospodarstwa rolnego pozostawia zatem możliwość wykonania tego uprawnienia dobrej woli stron umowy sprzedaży. To od nich, a konkretnie od tego, jak określą w umowie przedmiot sprzedaży, zależy faktyczny zakres uprawnień dzierżawcy.

8. Uwagi końcowe i wnioski

Modyfikacje prawa pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnej wprowadzone mocą ustawy z 26 kwietnia 2019 r. należy ocenić co do zasady pozytywnie. Rozszerzają one bowiem zakres przedmiotowy tej instytucji. Nadal jednak pozostaje on zbyt wąski, a sama regulacja ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy na płaszczyźnie u.k.u.r. budzi wiele wątpliwości praktycznych. Jak się wydaje, przyczyną tego niezadowolającego stanu rzeczy jest to, że instytucja ta zyskała swój normatywny kształt właśnie na płaszczyźnie tej ustawy. Istota pierwokupu dzierżawcy nie odpowiada treści i celom u.k.u.r., do których należy zaliczyć stworzenie publicznoprawnego instrumentarium kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi. Tymczasem pierwokup dzierżawcy, tj. instytucja, której celem jest poprawa struktury gruntowej polskich gospodarstw rolnych, nie wpisuje się w cele u.k.u.r. i nie jest zsynchronizowana z pozostałymi regulacjami zawartymi w tym akcie prawnym.

Należy zatem postulować zmianę dotychczasowego paradygmatu w podejściu do problemu dzierżaw nieruchomości rolnych *par excellence* i pierwokupu dzierżawcy w szczególności. Dzierżawa powinna zostać potraktowana jako rzeczywisty instrument poprawy struktury agrarnej kraju; tym samym powinien zostać opracowany normatywny model dzierżaw rolniczych, którego elementem byłoby racjonalnie ukształtowane prawo pierwokupu dzierżawcy. W tym kontekście zasadne wydaje się zerwanie związku między aktualnymi regulacjami zawartymi w u.k.u.r. a normatywną konstrukcją pierwokupu dzierżawcy. O ile bowiem np. niektóre wyłączenia i ograniczenia pierwokupu KOWR zawarte w u.k.u.r. są w pełni zrozumiałe, o tyle wydają się nieuzasadnione w odniesieniu do pierwokupu dzierżawcy. Uwaga ta dotyczy głównie wyjątkowego charakteru pierwokupu dzierżawcy, w przypadku gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni co najmniej 1 ha. Także powiązanie pierwokupu dzierżawcy z pojęciem nieruchomości rolnej, niefortunnie zdefiniowanym w art. 2 pkt 1 u.k.u.r., negatywnie wpływa na praktyczne zastosowanie tej instytucji. Ponadto należałoby rozważyć rozszerzenie samego zakresu „pierwokupu” dzierżawcy na inne niż sprzedaż umowy prowadzące do przeniesienia własności nieruchomości rolnej. Polska konstrukcja prawa pierwokupu jako szczególnego przypadku sprzedaży jest zbyt wąska – nie uwzględnia bowiem specyfiki rolnej i pozostawia wiele możliwości obchodzenia tego prawa. Należałoby więc dążyć do uczynienia z dotychczasowego „pierwokupu” dzierżawcy swoistego prawa „pierwonabycia” przysługującego tej osobie. Konsekwencją takiej zmiany byłaby też modyfikacja trybu realizacji tego prawa, zwłaszcza poprzez rezygnację z konieczności zawarcia warunkowej umowy sprzedaży jako przesłanki aktualizacji prawa pierwokupu dzierżawcy i eliminację sankcji nieważności w przypadku sporządzenia umowy bezwarunkowej.

SOME CONSIDERATIONS ON THE CURRENT SHAPE OF THE TENANT'S PRE-EMPTIVE RIGHT TO AGRICULTURAL PROPERTY IN THE LIGHT OF THE ACT ON SHAPING THE AGRICULTURAL SYSTEM

Summary

The purpose of the considerations is to attempt to determine the current status of the tenant's pre-emptive right resulting from the Act on shaping the agricultural system, taking into account the amendments introduced by the Act of 26 April 2019. The author states that the amendments to the pre-emptive right of the lessee, or tenant, of an agricultural property should, in principle, be assessed positively. They have widened the scope of objects of tenant's pre-emptive rights, which nevertheless still remain rather narrow, while the regulation of the statutory pre-emptive right of the lessee raises many practical doubts. In the author's opinion, a lease should be treated as a factual instrument to improve the agrarian structure of the country. A normative model of agricultural leases should be developed, which would include a rationally formed pre-emptive right of the lessee of the property.

ALCUNE CONSIDERAZIONI SULL'ATTUALE FORMA DI PRELAZIONE ESERCITATA DALL'AFFITTUARIO DI FONDI AGRICOLI ALLA LUCE DELLA LEGGE SUL REGIME AGRICOLO

Riassunto

L'articolo si propone di determinare l'attuale forma del diritto di prelazione da parte dell'affittuario ai sensi della legge sul regime agricolo, incluse le modifiche introdotte il 26 aprile 2019. In conclusione, l'autore afferma che le modifiche apportate al diritto in oggetto, dovrebbero essere valutate in maniera positiva in quanto vanno ad ampliare l'ambito di applicazione di questo istituto. Tuttavia, esso rimane tuttora soggetto a troppi limiti, e la regolazione del diritto di prelazione in esame solleva ancora molti dubbi di natura pratica. Il contratto di locazione, secondo l'autore, dovrebbe essere trattato come un vero e proprio strumento volto a migliorare la struttura agraria del Paese. Pertanto, andrebbe elaborato un modello normativo di affitti agricoli, con il diritto in questione razionalmente sviluppato, come elemento.