

Normy obszarowe w obrocie nieruchomościami rolnymi

Od 1 października 1990 r. nastąpiła pełna liberalizacja obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*. Przy czym o ile nie budziła wątpliwości zasadność zniesienia norm ustanawiających górną granicę własności indywidualnej w rolnictwie, to jeśli chodzi o odstąpienie prawodawcy od kontroli, wpływania na kształtowanie struktury obszarowej gospodarstw, to ów stan rzeczy wywoływał już kontrowersje w doktrynie¹. W związku z tak ukształtowanym stanem normatywnym, nie poświęcano zbyt dużej uwagi normom obszarowym *de lege lata*. Wprawdzie pojawił się pogląd o dalszym obowiązywaniu maksymalnych norm obszarowych przewidzianych w dekreście z 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej², jednak nie był on oparty na przekonującej argumentacji; można nawet potraktować go jako nieporozumienie³. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁴ wprowadziła elementy reglamentacji w odniesieniu do przenoszenia własności gruntów rolnych. W ramach instytucji prawnych tam uregulowanych, normy obszarowe pełnią bardzo istotną funkcję. Ponieważ na ich tle dochodzi do wielu wątpliwości i rozbieżności w piśmiennictwie oraz praktyce stosowania, uzasadniona jest próba wyjaśnienia i zajęcia stanowiska w niektórych kwestiach wiążących się ze skutkami prawnymi tych jej postanowień, które dotyczą norm obszarowych. Pragnę zaznaczyć, że zakres niniejszego artykułu jest stosunkowo wąski. Zajmuję się jedynie problematyką związaną z niektórymi aspektami przenoszenia własności nieruchomości rolnych⁵, pomijając inne zagadnienia łączące się z przekroczeniem (czy też nieosiągnięciem) pewnych granic obszarowych przez grunty rolne.

Przed rozpoczęciem rozważań mających za przedmiot dogmatyczną analizę obowiązujących przepisów prawnych, warto przybliżyć od strony teoretycznej kon-

1 Zob. S. Prutis, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 2002, s. 98.

2 Dz.U. z 1945 r., Nr 3, poz. 13, z późn. zm.

3 Zob. W. Chlebowski, Maksymalna norma obszarowa dla prywatnych gospodarstw rolnych w Polsce, Radca Prawny 1995, nr 2, s. 33 i nast.; Z. Bidziński, Czy rzeczywiście istnieje jeszcze maksymalna norma obszarowa? Radca Prawny 1995, nr 6; zob. też uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 16.04.1996 r., W 15/95, OTK 1996, nr 2, poz. 15.

4 Dz.U. Nr 64, poz. 592.

5 Choć niektóre ustalenia czynione choćby na tle definicji gospodarstwa rolnego według art. 55³ kc. mogą mieć szersze znaczenie niż tylko dla umów przenoszących własność nieruchomości.

strukcję normy obszarowej jako takiej. Nazwa „norma” ma kilka znaczeń, na podstawie definicji słownikowej można podać, że w zależności od kontekstu, w jakim jest używana, oznacza: „ustaloną, ogólnie przyjętą zasadę”, „regulę”, „przepis”, „wzór” czy też „ilość”, „miarę”, „granicę ustaloną, obliczoną, przewidzianą jako wymagana lub obowiązująca w jakimś zakresie”⁶. Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania istotna jest przywołana wyżej druga grupa znaczeń.

Mówiąc o normie obszarowej dla potrzeb obrotu cywilnoprawnego, należy, biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy, wyróżnić co najmniej kilka płaszczyzn, w których się ona przejawia:

Po pierwsze: chodzi o sumę powierzchni gruntów będących składnikiem zorganizowanej całości gospodarczej, jakim jest gospodarstwo rolne. Normatywnym przykładem jest tu pojęcie gospodarstwa rodzinnego zawarte w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, współokreślane przez dwie normy obszarowe: jednohektarową normę minimalną (składiną wspólną dla wszystkich gospodarstw rolnych w rozumieniu ustawy) oraz trzystuhektarową normę maksymalną.

Po drugie: norma obszarowa może określać sumę powierzchni gruntów, do których przysługuje tytuł prawny oznaczonej osobie, abstrahując od ich powiązania z innymi gruntami w ramach zorganizowanej całości gospodarczej. I tak art. 28a ust.1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁷ nie pozwala na sprzedaż nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa osobie, która w wyniku nabycia stałaby się właścicielem użytków rolnych o łącznym obszarze przekraczającym 500 ha. Z kolei art. 6 ust. 1 u.k.u.r. zawiera w definicji rolnika indywidualnego (a więc właściciela lub dzierżawcy użytków rolnych) maksymalną normę 300 ha.

Po trzecie wreszcie: może chodzić o powierzchnię poszczególnych, branych z osobna gruntów rolnych, pomijając ich związki gospodarcze z innymi gruntami, a także łączną powierzchnię nieruchomości będących w czyimś władaniu – dalsze rozważania dotyczące tego sposobu ujmowania normy obszarowej na przykładzie niektórych postanowień ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami⁸ dotyczących reglamentowanego podziału nieruchomości.

Przepisy wyznaczające normę obszarową posługują się sformułowaniami określającymi powierzchnię jednostkami miary – zazwyczaj w hektarach, tak jak podane wyżej przykłady. Powierzchnia gruntu jednak może nie być wyznaczona bezpośrednio powyższą metodą, ale w inny sposób, pośrednio wskazujący jakiś obszar. Nie musi on też mieć bezpośredniego wyrazu w tekście aktu normatywnego, ale może też być z niego wyinterpretowany. Tak postąpił Sąd Najwyższy, który w zna-

6 Słownik języka polskiego, t. II, red. M. Szymczak, Warszawa 1993, s. 389–390.

7 Dz.U. z 2004 r., Nr 208, poz. 2128, z późn. zm.

8 Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.

nym, szeroko komentowanym w piśmiennictwie wyroku z dnia 2.06.2000 r.,⁹ uznał, że „gospodarstwem rolnym jest jednostka gospodarcza zorganizowana na nieruchomości rolnej o takim obszarze, że możliwe jest prowadzenie działalności wytwórczej przeznaczonej na zbył”. Sformułowanie tego rodzaju jest zwrotem szacunkowym, wymagającym relatywizacji do konkretnego przypadku, uwzględnienia takich kryteriów, jak jakość gleby czy profil produkcji. Rozstrzygnięcie Sądu spotkało się z raczej krytycznym przyjęciem w doktrynie¹⁰. Problematyczne jest również ustalenie, czy w tym wyroku Sąd Najwyższy nadał swoim rozważaniom znaczenie uniwersalne, odnajdując nowe treści w kodeksowych definicjach gospodarstwa rolnego i nieruchomości rolnej¹¹, czy było to rozstrzygnięcie mające znaczenie jedynie na tle rozpoznawanej sprawy¹², dla potrzeb określenia zakresu przepisów o sądowym zniesieniu współwłasności gospodarstwa rolnego¹³. W tym miejscu, abstrahując od merytorycznej słuszności zabiegów interpretacyjnych, które doprowadziły skład orzekający do tego konkretnego rozstrzygnięcia, interesuje mnie samo sformułowanie minimalnego wymogu obszarowego dla gospodarstwa rolnego, a zwłaszcza to, czy określenie „obszar nieruchomości pozwalający na prowadzenie działalności przeznaczonej na zbył” można potraktować jako wyrażenie wyznaczające normę obszarową. W pełni uzasadniona jest pozytywna odpowiedź na to pytanie¹⁴.

W świetle powyższych rozważań, normą obszarową jest powierzchnia gruntów wskazana wprost w przepisie prawa (wyrażona *explicite*) czy też ustalona w wyniku zabiegów interpretacyjnych (wyrażona *implicite*). Ta powierzchnia może zostać wyznaczona bezpośrednio przez oznaczenie jej wielkości w jednostkach miary bądź pośrednio – poprzez użycie wyrażen, które dopiero dają mniej lub bardziej precyzyjne podstawy do jej ustalenia. Obszar gruntów, co wynika z wcześniejszych ustaleń, nie musi być z góry ustalony sztywno dla wszystkich przypadków, ale może być ustalany *ad casum* za pomocą kryteriów wskazanych w przepisach prawa. W razie zawarcia wyrażenia określającego normę obszarową w hipotezie normy prawnej, od jej urzeczywistnienia (albo jej braku) uzależnione są aktualizacja albo dezaktualizacja nakazu bądź zakazu zawartego w dyspozycji normy. Daleki byłbym jednak od traktowania powyższej charakterystyki jako pełnej, wyczerpującej definicji normy

9 II CKN 1067/98, OSP 2001, nr 2, poz. 27 z glosą A. Lichorowicza.

10 Tak zwłaszcza A. Lichorowicz w wymienionej wyżej glosie do tego wyroku, również przykładowo: E. Gniewek, Obowiązki notariusza w świetle współczesnych ograniczeń obrotu nieruchomościami, (w:) Zawieranie i wykonywanie umów. Wybrane zagadnienia, red. E. Gniewek, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo nr 289, Wrocław 2004, s. 32; E. Klat-Górska, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej. Przykłady ograniczeń, Wrocław 2003, s. 21. Z kolei B. Wierzbowski uważa, że w art. 46¹ kc. chodzi o działalność wytwórczą przynajmniej w części przeznaczoną na zbył; zob. tegoż, Pojęcie nieruchomości rolnej w prawie polskim, (w:) Studia Iuridica Agraria, t. IV, Białystok 2005, s. 100.

11 Tak, jak się wydaje E. Klat-Górska, jw., E. Gniewek, jw.

12 G. Bieniek, Kształtowanie ustroju rolnego, (w:) Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2005, s. 131.

13 Zob. Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, część I, Rejent 2003, nr 9, s. 57.

14 Por. J. Szachulowicz, Obrót nieruchomościami rolnymi według przepisów Kodeksu cywilnego w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, Nowe Prawo 1984, nr 11–12, s. 132.

obszarowej – to znaczy podania takiego znaczenia opisowego tego terminu, który „pasowałby” do wszelkich przypadków zastosowania jakiegoś rozwiązania w tekstach aktów normatywnych, z którymi doktryna wiązałaby omawianą nazwę¹⁵. Jest to raczej *quasi*-indukcyjne podsumowanie ustaleń poczynionych na gruncie obowiązującego porządku prawnego w przedmiocie obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos*.

Normy obszarowe pełnią szczególną funkcję jako składniki definicji legalnych. Przykładowo art. 2 u.k.u.r. wprowadza jednohektarową normę minimalną w definicji gospodarstwa rolnego, art. 5 trzysuhektarową normę maksymalną w definicji gospodarstwa rodzinnego, a art. 6 w definicji rolnika indywidualnego. Przyjmuję, że definicje legalne są przepisami, z których uzyskuje się szczególne normy prawne, nakazujące oznaczonym sformułowaniom przypisywać określone znaczenie¹⁶. Mając na uwadze normatywny charakter zwrotów definicyjnych, dla podmiotu stosującego prawo zakazane jest kwalifikowanie danego przedmiotu jako mieszczącego się w zakresie nazwy zawartej w definiendum, jeśli nie spełnia wskazanych w definiensie wymogów obszarowych. Ze scharakteryzowaną tu rolą definicji legalnych i zawartych w nich norm obszarowych korespondują niektóre uwagi A. Lichorowicza, poczynione na gruncie u.k.u.r. Jak słusznie zauważył, ustawodawca nie zawarł tam zakazów koncentracji gruntów ponad ustalone pułapy obszarowe, formułuje zaś pośrednio wymogi dotyczące skuteczności nabycia nieruchomości rolnych za pomocą definicji legalnych¹⁷. Definicje ustawowe, jak wskazałem powyżej, nakazują jednak jedynie pewne zachowania językowe interpretatorowi tekstu prawnego; u.k.u.r. nie zakazuje nabywania nieruchomości rolnych ponad przewidziane limity powierzchni, a jedynie łączy z ich przekroczeniem prawo pierwokupu bądź prawo nabycia Agencji. Tym sposobem normy obszarowe – jako składnik pojęć „rolnika indywidualnego” i „gospodarstwa rodzinnego” – pełnią podstawową funkcję przesłanki możliwości realizacji uprawnień Agencji.

Nawiązując jeszcze do kodeksowej definicji gospodarstwa rolnego, należy wspomnieć, że w doktrynie został wyrażony pogląd, iż musi ono obejmować nieruchomości rolne o powierzchni przekraczającej 1 ha, co ma uzasadniać wykładnia genetyczna, historyczna, gramatyczna, systemowa, logiczna i funkcjonalna odpowiednich przepisów kodeksu cywilnego oraz przepisów wykonawczych¹⁸. Trzeba

15 Nazwa „norma obszarowa” należy także do języka prawnego; zob. np. rozporządzenie Ministrów (w:) Rolnictwa i Reform Rolnych, Ziemi Odzyskanych oraz Administracji Publicznej z dnia 22 listopada 1947 r. wydane w porozumieniu z Ministrami Obrony Narodowej i Skarbu w sprawie norm obszarowych, szacunku, odliczenia od ceny na rzecz osadników wojskowych oraz spłaty należności za gospodarstwa, nadane na podstawie dekretu z dnia 6 września 1946 r. o ustroju rolnym i osadnictwie na obszarze Ziemi Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska, Dz.U. z 1947 r., Nr 74, poz. 47 z późn. zm. czy też uchylony art. 161 § 2 kc.

16 M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002, s. 203; A. Malinowski, Polski język prawny. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2006, s. 157.

17 A. Lichorowicz, Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004, nr 2, s. 410–411.

18 M. Niedośpiół, Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. I ACa 129/03, OSA 2004, nr 5, s. 83–84.

zauważyć, że jest to wniosek odosobniony, nieznajdujący poparcia w piśmiennictwie. Trudno też z nim polemizować, ponieważ jego Autor nie przedstawił szczegółowej argumentacji prowadzącej do prezentowanego wniosku. Z pewnością bardzo silne podstawy ma twierdzenie, że instrumenty interpretacyjne, na które powołuje się Autor tego poglądu, mogą z powodzeniem służyć uzasadnieniu zgoła innego rozstrzygnięcia. Zamieszczenie w art. 1058 kc., a także w art. 2 pkt 2 u.k.u.r. normy 1 ha nie jest oznaką potwierdzenia zasady ogólnej, że gospodarstwo rolne w rozumieniu art. 55³ kc. musi obejmować grunty co najmniej o tej powierzchni czy też ją przekraczające. Już intuicyjnie wydaje się dość oczywiste, że przykładowo art. 2 pkt 2 u.k.u.r. zawęża znaczenie definicji kodeksowej – każde gospodarstwo w rozumieniu tego przepisu jest jednocześnie gospodarstwem w rozumieniu art. 55³ kc., ale nie odwrotnie. Teza o ewentualnej równozakresowości tych definicji nie jest możliwa do utrzymania.

Ponieważ ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego jest podstawową regulacją zawierającą postanowienia ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi, a skonstruowane tam instrumentarium reglamentacyjne opiera się w znacznym stopniu na zwrotach wyznaczających normy obszarowe, nie może tu zabraknąć szczegółowej analizy niektórych jej postanowień. Wypada zacząć od zreferowania i odniesienia się do przyjętych w doktrynie i orzecznictwie sposobów wykładni przepisów dotyczących prawa pierwokupu, w tym zaprezentowanych na tle przepisów już nie obowiązujących, co będzie rzutowało na uzasadnienie prezentowanych przeze mnie propozycji rozwiązania pewnych kwestii spornych. Wnioski stąd wypływające można zapewne odnieść w pewnej mierze również do interpretacji przepisów wyznaczających prawo nabycia.

Niekwestionowanym założeniem przyświecającym interpretatorowi aktu prawnego, wyrażającego normę przyznającą komuś prawo pierwokupu, jest zakaz jego rozszerzającej wykładni. Sąd Najwyższy wielokrotnie potwierdzał tę zasadę w orzecznictwie. W uchwale z dnia 16 lutego 1996 r.¹⁹ stwierdził, że prawo pierwokupu jest ściśle związane z umową sprzedaży, a jako prawo wyjątkowe nie może być rozszerzone na ewentualność jej darowania osobie trzeciej.

W uchwale z dnia 30 czerwca 1992 r.²⁰ uznał, że przewidziane w art. 166 § 1 kc. prawo pierwokupu współwłaściciela nieruchomości rolnej stanowi wyłom w ogólnej zasadzie swobody rozporządzania przez współwłaściciela jego udziałem. W związku z tym współwłaściciel, prowadzący gospodarstwo rolne jedynie na działce wydzielonej mu do wyłącznego korzystania, zbywający swój udział w nieruchomości, jest wolny od prawa pierwokupu pozostałych współwłaścicieli. Z wywodów zawartych w uzasadnieniu wyroku wyłania się wniosek (niewyrażony wprost, chyba jednak będący konsekwencją przeprowadzonej tam argumentacji), że Sąd Najwyższy

19 III CZP 10/96, OSNCP 1996, nr 4, poz. 59.

20 III CZP 75/92, OSNCP 1993, nr 1–2, poz. 12.

traktuje okoliczności wyłączające prawo pierwokupu, wymienione w zdaniu drugim tego przepisu, jako powrót do ogólnej zasady swobody rozporządzania udziałem, chociaż określa je równocześnie jako wyjątki od zasady prawa pierwokupu. W związku z tym, jak się wydaje, można pokusić się o postawienie tezy, że nie powinny być one interpretowane restryktywnie jako wyjątki od reguły w myśl premii *exceptiones non sunt extendendae*, ale jako okoliczności będące przejawem zasady swobody w rozporządzaniu udziałem.

Interesująca, również z punktu widzenia ustalenia zasięgu prawa pierwokupu przewidzianego przez u.k.u.r., jest uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 1976 r.,²¹ zgodnie z którą dzierżawcy nie przysługiwało prawo pierwokupu, jeśli przedmiotem sprzedaży było całe gospodarstwo rolne, w którego skład wchodziła dzierżawiona nieruchomość²². Również na gruncie u.k.u.r. ten pogląd znajduje zwolenników powołujących się na zasadę ścisłej interpretacji przepisów dotyczących prawa pierwokupu²³, chociaż pewna część przedstawicieli doktryny odnosi się do niego krytycznie twierdząc, że stracił on swoją aktualność²⁴. Należy przychylić się do poglądu, że w powyższych okolicznościach prawo pierwokupu może przysługiwać dzierżawcy lub Agencji. Na uwagę zasługuje uzasadniająca taki wniosek argumentacja przedstawiona przez Z. Truszkiewicza. Autor, analizując treść przepisu art. 1070¹ kc., doszedł do wniosku, że skoro prawo pierwokupu z art. 3 i prawo nabycia z art. 4 u.k.u.r. może zostać wykonane przy przeniesieniu udziału w spadku obejmującym gospodarstwo rolne, to tym bardziej powinno mieć zastosowanie w przypadku zbycia nieruchomości jedynie w części obejmującej użytki rolne, oraz że podobnie należałoby podejść do przypadku sprzedaży całego gospodarstwa rolnego.²⁵ W takich okolicznościach wypada uznać, że samo powołanie się na regułę restryktywnej wykładni przepisów o prawie pierwokupu dla odrzucenia powyższych wniosków jest niewystarczające. Dyrektywa ścisłej wykładni ma wprawdzie zastosowanie przy wyjaśnianiu wszystkich zwrotów językowych normy przyznającej prawo pierwokupu, dotyczących zarówno podmiotu uprawnionego, podległego kompetencji, jak i okoliczności, od zaistnienia których zależy możliwość skorzystania z niej, jednak nie można wykluczyć z góry, że jej uchylenie w pewnym zakresie będzie rezultatem decyzji ustawodawcy wyrażonej w jakimś zapisie ustawowym, dającym podstawę dla podjęcia innej decyzji interpretacyjnej niż będącej konsekwencją dyrektywy ścisłej wykładni tych przepisów. Brzmienie art. 1070¹ kc. i uwzględnienie jego relacji do art. 3 i 4 u.k.u.r. pozwala przyjąć, że ustawodaw-

21 III CZP49/75, OSNCP 1976, nr 4, poz. 74; uchwała została wydana na tle uchylonego art. 695 § 2 kc.

22 Rozstrzygnięcie sądu zyskało akceptację większości doktryny; krytycznie o nim S. Prutis w głosie do tej uchwały, Państwo i Prawo 1977, nr 6, s. 164.

23 J. Górecki, Nowe ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi, Państwo i Prawo 2003, nr 10, s. 8–9

24 Tak np. A. Suchoń, Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, Poznań 2006, s. 175–176.

25 Z. Truszkiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część II), Rejent 2003, nr 11, s. 131–132.

ca wyłączył w powyższym przypadku możliwość powoływania się na nią (tj. zasadę ścisłej wykładni). Uczynił to jednak tylko w odniesieniu do interpretacji dotyczącej ustalenia przedmiotu świadczenia w umowie, która czyni możliwym realizację uprawnienia Agencji bądź dzierżawcy. Natomiast dyrektywa zakazująca wykładni rozszerzającej ma zastosowanie przy ustalaniu innych postanowień przepisów prawa w powyższej materii. W tym miejscu trzeba rozważyć pewne zagadnienie związane z wykładnią przepisów przyznających prawo pierwokupu oraz nabycia dla ANR. Otóż ustawodawca określił bardzo szeroko klasę okoliczności aktualizujących powyższe uprawnienia Agencji – w istocie obejmuje ona niemal wszystkie przypadki przeniesienia własności nieruchomości rolnych, z wyłączeniem wyjątków wymienionych w przepisach. Jednak fakt, że zakresy zastosowania norm przyznających te uprawnienia są tak rozległe, w żadnym wypadku nie może prowadzić do wniosku, że dopuszczalne jest ich dalsze poszerzanie, stosując rozszerzające metody interpretacji, powołując przy tym się na to, że ustawodawca dąży do stworzenia warunków możliwie szerokiego oddziaływania instrumentów reglamentacyjnych Agencji. Takie ujęcie sprawy koliduje zarówno z mającą priorytet zasadą swobody umów, jak i stanowiącą składnik uprawnień właścicielskich możliwością nieskrępowanego rozporządzania swoim prawem.

W orzecznictwie sądowym restryktywnie wyznaczono również wymogi podmiotowe, które ma spełnić uprawniony do prawa pierwokupu. W pierwszym rzędzie rozstrzygnięto, że musi to być aktualny, a nie były dzierżawca²⁶, jak również, że nie przysługuje ono używającemu nieruchomości rolną bez tytułu prawnego²⁷. W uchwale z dnia 19 lipca 1988 r.²⁸ Sąd Najwyższy uznał, że to prawo nie może być zastosowane na rzecz osób, które otrzymały przedmiot dzierżawy do bezpłatnego używania lub w poddzierżawę, nawet w wypadku, gdy nastąpiło to za zgodą wydzierżawiającego, a także w wypadku tzw. beczynszowego użytkowania gruntu rolnego. Z kolei, jeśli chodzi o określenie, kto może wydzierżawić grunt, aby powstało prawo pierwokupu po stronie dzierżawcy, to Sąd Najwyższy uznał, że oprócz właściciela może to być inna osoba mająca uprawnienie rzeczowe do nieruchomości²⁹. Co najmniej tego samego zdania są A. Suchoń³⁰ oraz A. Lichorowicz³¹. Z ich wywodów można wyciągnąć wniosek, że nie wykluczają nawet szerszego kręgu podmiotów, niż uczynił to Sąd Najwyższy. Chociaż będzie to raczej pogląd odosobniony, wyrażę jednak pewną wątpliwość związaną z zaprezentowanym wyżej po-

26 Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 1975 r., III CZP 67/74, OSNCP 1976, nr 4, poz. 72.

27 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1974 r., III CRN 39/74, Lex nr 7469.

28 III AZP 4/88, OSNCP 1989, nr 2, poz. 22.

29 Zob. uzasadnienie uchwały powołanej w przyp. 28 oraz wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2003 r., I CK 220/2002, OSP 2004, nr 7–8, poz. 101; także już na gruncie u.k.u.r. T. Żyznowski, Z problematyki ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, (w:) *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 382–383.

30 Zob. A. Suchoń, *op. cit.*, s. 177.

31 A. Lichorowicz, (w:) *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. VIII, red. J. Pano-wicz– Lipska, Warszawa 2004, s. 210.

dejściem do zagadnienia. Ponieważ prawo pierwokupu ogranicza możliwość rozporządzania własnością, to dopiero biorąc pod uwagę tę część uprawnień do rzeczy należy rozważyć, kto może wydzierżawić grunt ze skutkiem w postaci powstania prawa pierwokupu. Wprawdzie np. użytkownik ma skuteczne *erga omnes* uprawnienie do używania rzeczy i pobierania pożytków, to jednak wydzierżawiając grunt ograniczałby tym samym właścicielskie uprawnienie do rozporządzania rzeczą, które wszak nie jemu przysługuje. Być może to w tej perspektywie należy spojrzeć na powyższy problem. Jest, moim zdaniem, problematyczne, czy wniosek przeciwny dostatecznie uzasadnia potrzeba ochrony trwałości gospodarowania na dzierżawionym gruncie.

Kończąc ogólne rozważania dotyczące wykładni przepisów przyznających prawo pierwokupu, należy stwierdzić, że z uwagi na to, że ograniczają swobodę rozporządzania własnością oraz stanowią wyjątek od zasady swobody umów, nie można stosować wykładni rozszerzającej – przepisy dotyczące tego uprawnienia trzeba interpretować ściśle. Wprawdzie w literaturze wspomina się również w tym kontekście nawet o ich ścieśniającej wykładni³², to jednak do ewentualnych prób generalizowania konsekwencji tego wniosku należy podejść z pewną rezerwą. Pierwszy problem pojawia się, jeśli już jako rezultat samej tylko wykładni językowej osiągnęlibyśmy możliwość przyjęcia różnych sposobów rozumienia przepisów o prawie pierwokupu, z których należy wybrać jeden. Wówczas należałoby skłonić się raczej za przyjęciem tego z dostępnych znaczeń, przy którym zakres prawa pierwokupu jest bardziej ograniczony, oczywiście, o ile uzasadnione powody nie przemawiają za innym wyborem. W tym jednak przypadku nie mamy do czynienia z wykładnią zwężającą. Co innego, jeśli przeprowadzone pozajęzykowe zabiegi interpretacyjne zawężają zakres prawa pierwokupu w stosunku do literalnego znaczenia użytych w tekście prawnym sformułowań. Taka wykładnia jest dopuszczalna, w niektórych przypadkach nawet wskazana, jednak dla jej zastosowania nie wystarczy – moim zdaniem – ogólne powołanie się na wyjątkowy charakter przepisów przyznających prawo pierwokupu; konieczne jest jeszcze wskazanie innych wartości uzasadniających przełamanie wyników wykładni językowej i zastosowanie wykładni zwężającej w danych okolicznościach³³. Na polu omawianej materii stosowanie wykładni zwężającej jest z pewnością generalnie bardziej uzasadnione niż w ramach innych instytucji prawnych, nietraktowanych jako rozwiązania wyjątkowe. Jednak bez wątpienia nie można przyjmować jej jako reguły.

Zasadniczym problemem, nasuwającym się przy analizie postanowień u.k.u.r. dotyczących norm obszarowych, jest to, jakie grunty bierze się pod uwagę, określając maksymalną normę obszarową, której przekroczenie powoduje powstanie prawa

32 Zob. np. S. Rudnicki, *Prawo odkupu, pierwokupu i pierwszeństwo nabycia*, (w:) *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 2001, s. 533.

33 Por. M. Zieliński, *op. cit.*, s. 227–233.

pierwokupu bądź nabycia ANR. Przeważająca większość przedstawicieli doktryny przyjmuje, że zarówno ustalając obszar gospodarstwa rodzinnego, jak i powierzchnię gruntów należących do rolnika indywidualnego, istotne są dwa tytuły prawne: własność i dzierżawa³⁴. Pojawił się jednak także pogląd, że o ile przy definiowaniu rolnika indywidualnego istotnie bierze się pod uwagę jedynie te dwa tytuły prawne, to biorąc pod uwagę treść art. 5 ust. 1 pkt 2 u.k.u.r., ustalając pułap obszarowy gospodarstwa rodzinnego należy, obok własności i dzierżawy, uwzględnić również grunty używane na każdej innej podstawie prawnej, takiej jak np. najem czy użyczenie³⁵. Wynika to, zdaniem Autorów referowanego poglądu, z różnicy w brzmieniu między art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz art. 6 ust. 1 ustawy. To stanowisko może jednak wywoływać pewne wątpliwości. Ustalając znaczenie poszczególnych zwrotów tworzących treść norm prawnych, nie powinno się dokonywać tego biorąc pod uwagę brzmienie pojedynczych przepisów, pomijając ich ewentualne związki z pozostałymi jednostkami redakcyjnymi tekstu prawnego. Rzeczywiście, nietrudno zauważyć, że o ile art. 6 ust. 1 wymienia dwa tytuły prawne: własność i dzierżawę, zaś art. 5 ust. 1 pkt 2 mówi jedynie o powierzchni 300 ha nie wymieniając wprost, które grunty, posiadane na podstawie jakiego tytułu, są w tym przypadku prawnie relewantne. *Lege non distinguente* można by więc dojść do wniosku, że chodzi o jakikolwiek tytuł prawny, być może nawet o grunty posiadane bez tytułu prawnego, o czym jednak nie wspominają wymienieni Autorzy. Są jednak, moim zdaniem, przekonujące argumenty przemawiające za odrzuceniem powyższego stanowiska.

Trzeba mieć na uwadze, że wyciąganie konsekwencji wynikających jedynie z literalnego brzmienia poszczególnych przepisów, abstrahując od ich związków z pozostałymi, może w tym przypadku prowadzić do dość zaskakujących wniosków. Idąc tym tokiem rozumowania, skoro w art. 5 ust. 2 zawarto nakaz uwzględniania przy ustalaniu powierzchni gospodarstwa rodzinnego jedynie powierzchni gruntów odpowiadającej udziałowi we współwłasności gruntów będących we współwłasności³⁶ oraz, na podstawie ust. 3 tego artykułu, powyższą metodę należy zastosować odpowiednio uwzględniając powierzchnię użytków rolnych współposiadanych na podstawie umowy dzierżawy, to brak jest wyraźnej wskazówki ustawodawcy, jak należy postąpić przy obliczaniu powierzchni gruntów współposiadanych na podstawie innych tytułów prawnych. Skonfrontowanie art. 5 ust. 2, art. 5 ust. 3 z art. 5 ust. 1 pkt 2 skłania do przyjęcia tezy, że również w ust. 1 pkt 2 tego artykułu chodzi jedynie o tytuły prawne, którymi są własność i dzierżawa. W ten sposób osiągnęliby-

34 Zob. przykładowo: G. Bieniek, *op. cit.*, s. 133, E. Klat-Górska, *op. cit.*, s. 19–20, R. Szytk, Podstawowe zasady kształtowania ustroju rolnego, Rejent 2003, nr 5, s. 24–25, także Stanowisko KRN uzgodnione z ANR w sprawie stosowania w praktyce notarialnej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, www.anr.gov.pl, pkt 5 uzgodnień z dnia 11 lipca 2003 r.

35 P. Czechowski, P. Wieczorkiewicz, Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. V, Białystok 2005, s. 39.

36 W przypadku współwłasności łącznej – łączną powierzchnię nieruchomości.

śmy sytuację, w której powyższe przepisy uzupełniałyby się, nie pozostawiając żadnych przypadków poza sferą uregulowania. Gdyby zaś przyjąć, że postanowienia art. 5 ust. 2 stosuje się również do ustalania powierzchni gruntów współposiadanych na podstawie innych tytułów, można by narazić się na zarzut naruszenia dyrektywy ścisłej wykładni przepisów o pierwokupie.

Uważam ponadto, że krytykowany pogląd koliduje z wartościami preferowanymi przez prawodawcę, którym dał wyraz stawiając ponad uprawnieniem Agencji prawo pierwokupu dzierżawcy. Zaliczając do gruntów gospodarstwa rodzinnego również te używane na podstawie innych tytułów niż własność i dzierżawa, zwiększylibyśmy ilość gospodarstw rolnych potencjalnie tracących przymiot gospodarstwa rodzinnego. Co za tym idzie, rolnicy prowadzący niektóre z nich (zauważmy, że kwalifikujące się jako gospodarstwa rodzinne na gruncie bronionego przeze mnie poglądu), nie mogliby skorzystać z prawa pierwokupu w razie sprzedaży dzierżawionych przez nich nieruchomości (nie spełnialiby warunku z art. 3 ust. 1 pkt 2 *in principio*). Natomiast poszerzeniu uległby jednocześnie zakres dokonywanych czynności prawnych podlegających kontroli Agencji – w tym kosztem uprawnień dzierżawców właśnie. Ponieważ w sumie doszłoby do zwiększenia katalogu okoliczności umożliwiających ingerencję Agencji w obrót cywilnoprawny³⁷ – wolno wyciągnąć wniosek, że dokonuje się tego wbrew przesłankom przemawiającym za restryktywnym podejściem do omawianych instytucji, w tym argumentom funkcjonalnym uzasadniającym odmienne rozstrzygnięcie interpretacyjne.

Z problematyką norm obszarowych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego ma również związek, moim zdaniem, udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy prawo pierwokupu przewidziane w art. 3 przysługiwać może osobie używającej nieruchomości rolną na podstawie umowy z art. 708 kc. Gdyby odpowiedzieć na nie twierdząco, to należałoby, jak sądzę, uwzględniać powierzchnię gruntów używanych beczynszowo przy ustalaniu normy 300 ha zawartej w definicji gospodarstwa rodzinnego. Art. 3 ust. 1 pkt 2 stanowi, że nabywana nieruchomość ma wchodzić w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy. Stosując tę przesłankę do rolnika używającego beczynszowo grunt, należałoby stwierdzić, że sam ustawodawca podjął decyzję, że tytuł prawny do gruntu, z którym wiąże się prawo pierwokupu, nie może nie być brany pod uwagę przy ustalaniu powierzchni gospodarstwa. W konsekwencji, mając na uwadze jego brzmienie, tytuł prawny w postaci używania beczynszowego byłby istotny z punktu widzenia zakresu gruntów tworzących gospodarstwo rodzinne i powinien być uwzględniany przy ustalaniu górnego pułapu jego powierzchni.

Za uznaniem że ustawowe prawo pierwokupu przysługuje osobie używającej nieruchomości rolną na podstawie umowy, o której mowa w art. 708 kc., jeszcze na

37 Ponieważ zżeweniu uległaby klasa przypadków, w których następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, o którym mowa a art. 3 ust. 7 oraz art. 4 ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.

gruncie art. 695 § 2 kc., opowiedział się A. Lichorowicz, który uznał, że skoro ustawodawca sam przesądził, że do używania beczynszowego nieruchomości stosuje się odpowiednio przepisy działu dotyczącego dzierżawy, to nie ma też podstaw, aby wykluczyć powstanie po stronie biorącego nieruchomości rolną do korzystania i pobierania pożytków na zasadach z art. 708 kc. ustawowego prawa pierwokupu, o którym mowa właśnie w art. 695 § 2 kc.³⁸ Również na tle nowego stanu prawnego wynikającego z u.k.u.r. Autor uznał, że te same powody, które przemawiają za stabilizacją dzierżawców gruntów rolnych, przemawiają również za stabilizacją pozycji używających grunt beczynszowo, więc przysługuje im pierwokup z art. 3 ustawy.³⁹ W dawnym stanie prawnym prawa pierwokupu używającemu nieruchomości beczynszowo nie odmawiali, jak się wydaje, Z. Radwański i J. Panowicz–Lipska⁴⁰. Odmienne stanowisko zajął natomiast Sąd Najwyższy w uzasadnieniu przywoływanej już uchwały z dnia 19 lipca 1988 r.⁴¹

Moim zdaniem, nie ma podstaw dla uznania, że prawo pierwokupu z art. 3 ust. 1 u.k.u.r. przysługuje rolnikowi w warunkach art. 708 kc. Przed wejściem w życie u.k.u.r., kiedy przepis określający przesłanki powstania prawa pierwokupu umieszczony był w dziale Kodeksu cywilnego zawierającym regulację umowy dzierżawy, możliwe było argumentowanie, że znajduje on zastosowanie względem umów używania beczynszowego na mocy odesłania zawartego w art. 708 kc. Obecnie taka ewentualność nie jest już aktualna. Art. 708 stanowi, że do używania beczynszowego stosuje się odpowiednio „przepisy działu niniejszego”, a więc działu II, tytułu XVII, księgi trzeciej Kodeksu cywilnego. Odesłanie tam zawarte jest jasne pod względem językowym. Możemy rozważać jedynie przepisy tam zamieszczone, a poprzez odesłanie z art. 694 kc., również przepisy o najmie. Wyjście poza niebudzący w tym przypadku wątpliwości wynik wykładni językowej nie jest wskazane, ponieważ rozszerzająca wykładnia przepisów odsyłających może wywoływać sprzeciw⁴². Z kolei z uwagi na to, że art. 3 u.k.u.r. bez wątpienia przyznaje pierwokup dzierżawcy i jest tu jasny pod względem językowym, nie zostawia pola na żadne domysły interpretacyjne w ustalaniu zakresu podmiotów uprawnionych. Przyznanie prawa pierwokupu używającemu nieruchomości na podstawie umowy z art. 708 kc. jest wynikiem przełamania dyrektywy zakazującej rozszerzającej wykładni tych przepisów.

Kolejny problem wart rozważenia wyłania się na tle ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.) w odniesieniu do podziału gruntów rolnych. Co do za-

38 A. Lichorowicz, (w:) *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2003, s. 165.

39 Tenże, (w:) *System prawa prywatnego...*, s. 222.

40 Z. Radwański, J. Panowicz–Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2001, s. 109; Autorzy nie wymienili w każdym razie wśród przepisów nieznajdujących zastosowania do używania beczynszowego art. 695 § 2 kc.

41 Zob. przypis 27.

42 Por. też M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa. Uwagi porządkujące*, Acta Universitatis Vratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji, 65, Wrocław 2005, s. 162–164.

sady ich podział nie podlega reglamentacji, jednak zgodnie z art. 93 ust. 2a u.g.n., podział nieruchomości przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu wykorzystywanych na cele rolne i leśne⁴³ powodujący wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, jest dopuszczalny jedynie w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości lub regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami i wymaga wydania decyzji podziałowej. Oczywiście mówimy o podziale geodezyjnym, jednakże zagadnienie zasługuje na uwagę ze względu na jego znaczenie dla umów przenoszących własność nieruchomości⁴⁴. Nie ulega przecież wątpliwości, że celem przepisów u.g.n. jest zapobieganie powstawaniu nowych nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha. Można by więc mówić o minimalnej normie obszarowej nieruchomości rolnych, których powstanie nie wymaga dokonania reglamentowanego podziału nieruchomości.

Przy analizie postanowień u.k.u.r. powstało pytanie o to, jakie skutki wywołuje przeniesienie własności działki gruntu mniejszej niż 0,3 ha, powstałej w wyniku reglamentowanego podziału uregulowanego w u.g.n. w kontekście regulacji prawa pierwokupu bądź nabycia Agencji. W literaturze wyrażono opinię, że należy rozważyć tezę o dopuszczalności dokonywania podziału nieruchomości rolnych na działki gruntu mniejsze niż 0,3 ha jedynie w celu powiększenia nieruchomości sąsiedniej, wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego po powiększeniu nie przekraczającym 300 ha⁴⁵. W konsekwencji należałoby przyjąć, że umowa zawarta z osobą niespełniającą warunków przewidzianych dla rolnika indywidualnego prowadzącego gospodarstwo rodzinne, byłaby nieważna na podstawie art. 58 kc. Nie ma jednak dostatecznych podstaw skłaniających do podzielenia tego stanowiska. Postanowienia u.k.u.r. nie przewidują przecież innych konsekwencji związanych z niespełnieniem warunków wymaganych od gospodarstwa rodzinnego i rolnika indywidualnego niż powstanie prawa pierwokupu bądź nabycia Agencji, a nieważność czynności prawnej art. 9 łączy tylko z czynnościami dokonanymi niezgodnie z przepisami tej ustawy, w szczególności nierespektującymi uprawnień dzierżawcy lub Agencji. Także od strony językowej przepisy u.g.n. reglamentujące podział nieruchomości w żaden sposób nie nawiązują do terminologii u.k.u.r., co mogłoby dawać jakieś wskazówki, skłaniające do zaakceptowania powyższego poglądu. Prezentowany wariant głą-

43 Czyli, zgodnie z art. 92 ust. 2 u.g.n., wykazanych w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne, grunty zadrzewione albo zakrzewione oraz wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne i drogi, jeśli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Na temat relacji między pojęciami „nieruchomość rolna” a „użytkami rolnymi” oraz roli planu zagospodarowania przestrzennego zob. uwagi B. Wierzbowskiego, *op. cit.*, s. 98–99. Zob. także Z. Truszkiewicz, *Przeniesienie własności...* (część I), s. 61–62.

44 W literaturze użyto określenia, że działka powstała w wyniku podziału jest co najmniej nieruchomością *in spe*; tak B. Wierzbowski, *Kształtowanie ustroju rolnego. Aspekty przestrzenne*, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. V, Białystok 2005, s. 246, przyp. 23.

45 M. Wolanin, *Geodezyjny podział nieruchomości po nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami*, cz. I – przedmiotowy zakres przepisów podziałowych, *Nieruchomości* 2004, nr 5, s. 9.

boko wkracza w uprawnienia właścicielskie nie mając ku temu wystarczająco silnych podstaw.

Doktryna nie jest nawet jednomyślna w ocenie skuteczności zbycia takich działek w innym celu niż przewidziany w u.g.n. (a więc nie na powiększenie nieruchomości sąsiedniej). Z jednej strony twierdzi się, że naruszenie przez właściciela nieruchomości dzielonej ustawowego celu podziału przy dokonaniu zbycia działki gruntu podlega ocenie na podstawie art. 58 kc., a na notariuszu ciąży obowiązek badania, czy byt prawny wydzielonej działki w ramach dotychczasowej nieruchomości nie jest zależny od rozporządzenia nią na powiększenie nieruchomości sąsiedniej⁴⁶. Z drugiej strony należy odnotować głosy, że ponieważ prawodawca nie zawarł wyraźnego zakazu przenoszenia własności działek powstałych w wyniku podziału z art. 93 ust. 2a u.g.n., to mogą one być przeniesione na rzecz osoby niebędącej właścicielem nieruchomości sąsiedniej⁴⁷. Nie powinno natomiast ulegać wątpliwości, że czynność prawna zmierzająca do przeniesienia własności nieruchomości bez dokonania podziału geodezyjnego wymagającego wydania decyzji podziałowej będzie nieważna⁴⁸. Żaden z powyższych poglądów nie daje jednak jakichkolwiek przesłanek dla uzasadnienia tezy, że własność takiego gruntu można przenieść jedynie na rzecz rolnika prowadzącego gospodarstwo rodzinne.

Moim zdaniem, jedynym możliwym do zaakceptowania rozwiązaniem jest przyjęcie, że Agencji nie przysługuje ani prawo pierwokupu, ani prawo nabycia w stosunku do gruntu, o którym mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n. Wniosek ten opieram na porównaniu określonych w art. 1 u.k.u.r. celów, którym mają służyć prawo pierwokupu i nabycia oraz oznaczonego przez ustawodawcę celu podziału gruntów rolnych na działki mniejsze niż 0,3 ha.

Art. 1 u.k.u.r. jest bardzo przydatny, zwłaszcza w ustalaniu zakresu zastosowania norm przyznających prawo pierwokupu i prawo nabycia Agencji, jako bezpośredni wyraz aprobowanych stanów rzeczy, które zgodnie z wolą ustawodawcy powinny być osiągane poprzez korzystanie z instrumentów przewidzianych w tym akcie prawnym. Aby unaocznić rolę, jaką ten przepis może spełniać w interpretacji przepisów ustawy, w tym zasięgu uprawnień Agencji, posłużę się pewnym przykładem. Otóż w literaturze dostrzeżono, że w przypadku zawarcia przez dwóch rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne umowy zamiany gruntów rolnych o różnej powierzchni, jeden z nich nie spełnia wymogu powiększenia gospodarstwa rodzinnego, więc Agencji powinno wówczas przysługiwać prawo nabycia⁴⁹. Ów wniosek, zasadny na tle literalnego brzmienia przepisów ustawy, jest w sposób oczywisty niezgodny z celem wyznaczonym w art. 1. pkt 1 u.k.u.r., czyli popra-

46 *Ibidem*

47 Tak B. Wierzbowski, *Kształtowanie ustroju rolnego...*, s. 246.

48 Zob. B. Swaczyna, *Umowne zniesienie współwłasności nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 96–98.

49 A. Lichorowicz, *Instrumenty...*, przyp. 36, s. 419, P. Czechowski, P. Wieczorkiewicz, *Problem ingerencji prawnej...*, s. 43.

wą struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Jeśli instrumenty reglamentacyjne Agencji powinny być wykorzystywane dla poprawy struktury gospodarstw, to nie mogą służyć ich pogorszeniu. A z takim skutkiem mielibyśmy do czynienia, gdyby Agencja korzystała wówczas z prawa nabycia. Mając w rękach silny argument celowościowy oparty na brzmieniu programowego przepisu art. 1 u.k.u.r., można by, jak sądzę, w drodze wykładni zwężającej zacieśnić zakres zastosowania normy przyznającej prawo nabycia o wspomniane przypadki. Jednak zdaję sobie sprawę, że mój wniosek jest mocno dyskusyjny.

Jak starałem się wykazać, wyznaczone w art. 1 u.k.u.r. cele tej ustawy pełnią ważną rolę dla czynności interpretacyjnych, zmierzających do dookreślenia klasy przypadków, w których Agencja może realizować swoje uprawnienia. Trzeba tu wspomnieć o zasadniczych różnicach między celami tam określonymi a celem, któremu ma służyć podział, o którym mowa w art. 93 ust 2a u.g.n. Cele wyrażone wprost przez prawodawcę w u.k.u.r. wskazują pewne oceniane dodatnio stany rzeczy, cel w art. 92 ust. 2a u.g.n. jest indyferentny aksjologicznie – jest to po prostu rezultat, który ma być osiągnięty poprzez czynność zbycia działki gruntu, bez wdawania się w jego ocenę. Oczywiście, u podstaw celu z art. 93 ust. 2a u.g.n. leży założenie, które może być oceniane dodatnio – racjonalizacja rozłogu gruntów⁵⁰, nie ma ono jednak bezpośredniego wyrazu w tekście ustawy. Realizację celów u.k.u.r. można oceniać nie tylko w kontekście poszczególnych przypadków realizowania uprawnień Agencji, ale przede wszystkim globalnie, jako całłościowy rezultat sumy działań Agencji z wykorzystaniem przewidzianych w u.k.u.r. narzędzi reglamentacyjnych. Cel reglamentowanego podziału gruntów konkretyzuje się w każdym przypadku z osobna. W ogóle zresztą obrót działkami gruntu o tak niewielkiej powierzchni jest nieistotny z punktu widzenia realizacji celów z art. 1 u.k.u.r., co jednak samo w sobie nie jest argumentem decydującym⁵¹. Wszystko to jednak sprawia, że ze względu na wskazane różnice w celach, którym ma służyć wykonywanie prawa pierwokupu i nabycia przez ANR oraz reglamentowany podział gruntów, o którym mowa w art. 93 ust. 2a u.g.n., należy uznać, że umowy przenoszące własność gruntów wydzielonych w wyniku reglamentowanego, celowego podziału nieruchomości, są wyłączone spod kontroli Agencji wykonywanej poprzez realizację prawa pierwokupu oraz nabycia.

50 Tak B. Wierzbowski, *Kształtowanie ustroju rolnego...*, s. 246.

51 Prezes ANR zdecydował o niewykonywaniu uprawnień wynikających z u.k.u.r. w stosunku do nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 1 ha; oczywiście ta decyzja nie ma wpływu na powstanie skutków określonych w art. 9 ust. 1 ustawy, które wiążą się przykładowo z zawarciem bezwarunkowej umowy sprzedaży gruntu o powierzchni mniejszej niż 1 ha, zakładając, że uprawnionemu podmiotowi przysługuje prawo pierwokupu.