

Postanowienie z dnia 7 września 2000 r., I CKN 143/99

Prawo pierwokupu przewidziane w art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) nie przysługiwało w wypadku sprzedaży użytkownika wieczystego wydzielonej fizycznie części nieruchomości, jeżeli na oddanej w użytkowanie wieczyste nieruchomości sprzedawca dokonał – na podstawie zezwolenia na budowę – zabudowy, do której był zobowiązany.

Przewodniczący: Sędzia SN Kazimierz Zawada (sprawozdawca)

Sędziowie SN: Gerard Bieniek, Mirosława Wysocka

Sąd Najwyższy po rozpoznaniu w dniu 7 września 2000 r. na rozprawie sprawy z wniosku Ryszarda Czesława P. z udziałem Gminy Miasta R. i Spółdzielni Mieszkaniowej „W.” w R. w likwidacji o urządzenie księgi wieczystej i wpis prawa użytkownika wieczystego, na skutek kasacji wnioskodawcy od postanowienia Sądu Wojewódzkiego w Radomiu z dnia 13 października 1998 r.,

postanowił uchylić zaskarżone postanowienie oraz postanowienie Sądu Rejonowego w Radomiu z dnia 8 kwietnia 1998 r. i przekazać sprawę temu Sądowi Rejonowemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wnioskodawca Ryszard Czesław P. wystąpił o odłączenie z księgi wieczystej KW (...), prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Radomiu, działki nr 546 o powierzchni 1,1299 ha i urządzenie dla niej nowej księgi wieczystej oraz wpisanie w nowo urządzonej księdze wieczystej wnioskodawcy jako właściciela.

Sąd Rejonowy w Radomiu postanowieniem z dnia 8 kwietnia 1998 r. oddalił wniosek. Apelacja wnioskodawcy od postanowienia Sądu Rejonowego również

została oddalona przez Sąd Wojewódzki w Radomiu postanowieniem z dnia 13 października 1998 r.

U podstaw postanowienia Sądu Wojewódzkiego leżały następujące ustalenia.

Księga wieczysta KW nr (...) jest prowadzona dla nieruchomości położonej w R.W. Właścicielem tej nieruchomości jest Gmina R. Dnia 20 stycznia 1984 r. nieruchomość ta, mająca powierzchnię 13, 0674 ha i składająca się z wielu działek geodezyjnych, została oddana w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Mieszkaniowej "W." z przeznaczeniem pod budowę domów jednorodzinnych. Działka nr 546 została wyodrębniona w 1992 r. z innych działek, składających się na nieruchomość objętą księgą wieczystą KW (...). Teren oznaczony obecnie jako działka nr 546 przeznaczono w planie zagospodarowania przestrzennego w 1987 r. pod "zieleni niską", czyli trawniki. Nastąpiło to w trakcie budowy osiedla "W.". Budowa była prowadzona w latach 1987-1992. W 1994 r. nastąpiła zmiana planu zagospodarowania przestrzennego R., między innymi w odniesieniu do terenów zieleni. Na terenach oznaczonych dotychczas jako tereny "zieleni izolacyjnej" wprowadzono możliwość innego zagospodarowania, a mianowicie wznoszenia obiektów gastronomicznych, miejsc noclegowych i innych obiektów usługowych (tego rodzaju zabudową można objąć do 20% powierzchni całej strefy). Odnosi się to także do działki nr 546.

Dnia 29 sierpnia 1997 r. Spółdzielnia Mieszkaniowa "W." sprzedała prawo użytkowania wieczystego działki nr 546 wnioskodawcy. Umowa była bezwarunkowa. Sąd Wojewódzki, opierając się na powyższych ustaleniach, podzielił stanowisko Sądu Rejonowego, że umowa między Spółdzielnią Mieszkaniową "W." a wnioskodawcą musi być uznana za nieważną na podstawie art. 599 § 2 k.c., wobec naruszenia art. 76 § 1 i 77 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm. – dalej "u.g.g."). W ocenie Sądu Wojewódzkiego, w sprawie spełnione są wszystkie przesłanki zastosowania art. 76 § 1 u.g.g., przewidującego prawo pierwokupu na rzecz gminy. W szczególności działka nr 546 miała charakter budowlany zarówno w dacie nabycia użytkowania wieczystego przez Spółdzielnię Mieszkaniową "W.", jak i w dacie sprzedaży użytkowania wieczystego wnioskodawcy, i nie została zabudowana.

W skardze kasacyjnej wnioskodawca zarzucił naruszenie art. 1 i 76 u.g.g. (przez ich błędną wykładnię), art. 599 § 2 k.c. i art. 46 ust.ks.w.h. (przez ich błędne

zastosowanie) oraz art. 233 § 1 k.p.c. (przez pominięcie złożonego w sprawie, bliżej oznaczonego, pisma z dnia 14 lutego 1997 r., skierowanego do Spółdzielni Mieszkaniowej "W."). Istotą zarzutu dotyczącego art. 76 u.g.g. jest twierdzenie, że przewidziane w tym przepisie prawo pierwokupu na rzecz gminy jest sankcją na wypadek niezabudowania gruntu zgodnie z pozwoleniem budowlanym, gdy grunt ten powinien i mógł być zabudowany. Tymczasem Spółdzielnia w ramach wznoszenia osiedla "W." tego gruntu nie mogła zabudować, ponieważ należał on do terenów przeznaczonych pod zieleń.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej za uzasadnione należy uznać dotyczące art. 76 u.g.g., art. 599 § 2 k.c. oraz art. 46 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księгах wieczystych i hipotece (Dz.U. Nr 19, poz. 147 ze zm. – dalej "u.k.w.h.")

Uzyskanie przewidzianego w art. 76 § 1 u.g.g. prawa pierwokupu było uzależnione od tego, aby dany grunt, objęty zakresem zastosowania art. 1 ust. 1 pkt 1 u.g.g., został przez Skarb Państwa lub gminę zbyty albo oddany w użytkowanie wieczyste w celu zabudowy, aby nastąpiła sprzedaż przez kontrahenta Skarbu Państwa lub gminy nabytego prawa własności albo użytkowania wieczystego oraz aby w czasie tej sprzedaży grunt, którego sprzedaż dotyczyła, nie był zabudowany na podstawie zezwolenia na budowę (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 1998 r., III CZP 33/98, OSNC 1999, nr 4, poz. 67, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 1987 r., II CR 104/87, OSNCP 1988, nr 12, poz. 173, aktualny także na tle art. 76 u.g.g., uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 1994 r., III CZP 14/94, OSNC 1994, nr 11, poz. 202, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 1996 r., III CZP 71/96, OSNC 1996, nr 11, poz. 146 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1998 r., III CKN 522/97, OSNC 1998, nr 11, poz. 191). Dla rozstrzygnięcia sprawy zasadnicze znaczenia ma wyjaśnienie, czy na tle dokonanych w niej ustaleń faktycznych można przyjąć, że ziszcza się trzecia z wymienionych przesłanek, mająca charakter negatywny. Dwie pierwsze bowiem, o charakterze pozytywnym, są niewątpliwie spełnione; w szczególności Sąd Wojewódzki trafnie uznał za oczywiste, że działka nr 546 stanowiła grunt, o którym mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1 u.g.g.

U podstaw zapatrywania Sądu Wojewódzkiego o spełnieniu się w sprawie trzeciej, negatywnej przesłanki przewidzianego w art. 76 ust. 1 u.g.g. prawa pierwokupu, leży ustalenie, że Spółdzielnia, zgodnie z planem zagospodarowania

przestrzennego, obowiązującym w chwili sprzedaży użytkownika wieczystego działki nr 546, mogła pewną część tej działki zabudować obiektami usługowymi, ale tego nie uczyniła. W ocenie Sądu Wojewódzkiego, rozpatrywana obecnie przesłanka nie byłaby zatem spełniona, gdyby Spółdzielnia przed sprzedażą wnioskodawcy użytkownika wieczystego zabudowała działkę nr 546 wspomnianymi obiektami na podstawie zezwolenia na budowę. Skoro jednak tego nie uczyniła, rozpatrywana obecnie przesłanka musi być – zdaniem Sądu Wojewódzkiego – uznana za spełnioną. Trzeba jednak w tym miejscu przypomnieć, że osiedle domów jednorodzinnych, pod których budowę została oddana w użytkowanie wieczyste nieruchomość obejmująca działkę nr 546, powstało, zaś możliwość wzniesienia na tej działce obiektów usługowych otwarła się dopiero później. Uwzględniając powyższe elementy stanu faktyczny sprawy, należy więc wnosić, że pogląd Sądu Wojewódzkiego o zastosowaniu w sprawie art. 76 §1 u.g.g. zakłada taką wykładnię tego przepisu, wedle której wybudowanie budowli określonej przy oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste nie eliminowałoby całkowicie możliwości nabycia przez gminę prawa pierwokupu. Mimo bowiem wybudowania budowli, dla której wzniesienia grunt został oddany w użytkowanie wieczyste, gmina uzyskiwałaby prawo pierwokupu, gdyby użytkownik wieczysty po wydaniu decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości oddanej mu w użytkowanie wieczyste (art. 10 u.g.g.) sprzedał użytkowanie wieczyste wydzielonej fizycznie części gruntu, a sama ta część nie była zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę. Warunkiem byłoby tylko, aby zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego, obowiązującym w chwili sprzedaży, część ta podlegała zabudowie.

Taka wykładnia art. 76 ust. 1 u.g.g. nie jest jednak trafna.

Zarówno w piśmiennictwie, jak judykaturze, podkreśla się, że uzależnienie w tym przepisie prawa pierwokupu od wymagania, aby nieruchomość w chwili sprzedaży prawa własności lub użytkownika wieczystego była niezabudowana na podstawie zezwolenia na budowę, zacieśniało zastosowanie tego przepisu – gdy chodzi o użytkowanie wieczyste – do tych tylko wypadków, w których sprzedawcy oddano w użytkowanie wieczyste nieruchomość niezabudowaną w celu jej zabudowy. Przez wspomniane uzależnienie ustawodawca nadał przewidzianemu w art. 76 ust. 1 u.g.g. prawu pierwokupu funkcję instrumentu kontroli obrotu prawnego w zakresie realizacji celu przyświecającego oddaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości niezabudowanej, a przeznaczonej w planie zagospodarowania

przestrzennego pod zabudowę (zob. art. 1 ust. 1 pkt 1 i art. 25 u.g.g.). Prawo to, obok innych instytucji (zob. art. 26 i 29 u.g.g.), pozwalało doprowadzić do stanu umożliwiającego ponowne oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste celem jego zabudowy zgodnej z planem zagospodarowania przestrzennego, gdy budowla, dla której wzniesienia grunt został sprzedawcy oddany, nie powstała.

Wskazane wnioski, wyprowadzane z uzależnienia prawa pierwokupu od niezabudowania nieruchomości na podstawie zezwolenia na budowę, przesądziły, oprócz innych argumentów, o ostatecznym odrzuceniu w orzecznictwie stanowiska rozciągającego zastosowanie art. 76 ust. 1 u.g.g. na wypadki sprzedaży prawa użytkowania wieczystego uzyskanego na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.; zob. utrwalające ten kierunek orzecznictwa postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1998 r., III CKN 522/97 oraz uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 1998 r., III CZP 33/98). W wypadkach uzyskania użytkowania wieczystego z mocy powołanego przepisu, w których do dnia 23 grudnia 1992 r. nie określano przeznaczenia gruntu, uzależnienie prawa pierwokupu od niezabudowania nieruchomości na podstawie zezwolenia na budowę traciło swój sens; prawo pierwokupu nie mogło tu stanowić instrumentu kontroli obrotu prawnego w zakresie realizacji zamierzonej zabudowy nieruchomości, ponieważ uzyskanie użytkowania wieczystego nie łączyło się z celem w postaci określonej zabudowy gruntu. Zwracano przy tym uwagę na konieczność ścisłej wykładni art. 76 § 1 u.g.g. ze względu na wynikające z tego przepisu ograniczenie swobody kontraktowania.

Podobnie, nie było uzasadnienia dla stosowania art. 76 ust. 1 u.g.g. w wypadku, gdy użytkownik wieczysty po dokonaniu (na podstawie zezwolenia na budowę) zabudowy, do której był zobowiązany, sprzedał użytkowanie wieczyste wydzielonej fizycznie części oddanej mu nieruchomości. Nie istniało ono, choćby wspomniana część nieruchomości w chwili sprzedaży była niezabudowana, a plan zagospodarowania przestrzennego pozwalał na jej zabudowę.

Przedstawiona wyżej funkcja przewidzianego w art. 76 ust. 1 u.g.g. prawa pierwokupu była w tej sprawie nieaktualna. Cel, który przyświecał oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste, został bowiem osiągnięty i nie było powodu do stosowania instrumentu przewidzianego na wypadek nieosiągnięcia tego celu. Fakt, że sama ta część nieruchomości, której dotyczyła sprzedaż, była

niezabudowana w sytuacji pozwalającej na jej zabudowę, nie był wynikiem uchybienia obowiązki określonego zagospodarowania nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, lecz okolicznością od tego niezależną. Rzecz przedstawiała się więc tu podobnie, jak w wypadku sprzedaży użytkowania wieczystego nieruchomości niezabudowanej, nabytego na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Błędna wykładnia art. 76 § 1 u.g.g. stała się przyczyną bezpodstawnego zastosowania tego przepisu, a także art. 599 § 2 k.c. oraz art. 46 u.k.w.h.

Mając powyższe na względzie orzeczono, jak w sentencji (art. 393¹³ § 1 k.p.c.).