

Uchwała z dnia 18 marca 2004 r., III CZP 5/04

Sędzia SN Tadeusz Żyznowski (przewodniczący)

Sędzia SN Jan Górowski (sprawozdawca)

Sędzia SN Irena Gromska-Szuster

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Marka M. i Magdaleny M. przy uczestnictwie Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej "K." w K. i Gminy D. o wpis w księdze wieczystej nr (...) prawa własności, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 18 marca 2004 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Olsztynie postanowieniem z dnia 27 listopada 2003 r.:

„Czy pod rządem art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zachowała aktualność uchwała Sądu Najwyższego z dnia 11 lipca 1996 r., III CZP 71/96 (OSNC 1996, nr 11, poz. 146)?”

podjął uchwałę:

Gminie przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości przeznaczonej w chwili jej sprzedaży pod budownictwo mieszkalno-usługowe, także wówczas, gdy w chwili nabycia tej nieruchomości od Skarbu Państwa stanowiła ona nieruchomość rolną bądź leśną (art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.).

Uzasadnienie

Zagadnienie prawne, przytoczone w sentencji postanowienia, zostało przedstawione przez Sąd Okręgowy w Olsztynie rozpoznający apelację wnioskodawców od postanowienia Sądu Rejonowego w Olsztynie oddalającego wnioski o wpis prawa własności na podstawie zawartej w dniu 5 czerwca 2003 r. w formie aktu notarialnego umowy, którą Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna „K.” zbyła

działkę nr (...)5 o pow. 0,0957 ha położoną w M., gmina D. na rzecz skarżących małżonków Marka i Magdaleny M.

Działka ta powstała z podziału działki nr (...)9 o pow. 5,93 ha, objętej księgą wieczystą nr (...), którą Spółdzielnia nabyła od Skarbu Państwa na podstawie umowy odpłatnego przeniesienia własności nieruchomości z dnia 12 września 1988 r.; wówczas był to grunt przeznaczony na cele produkcji rolnej. W dniu 5 czerwca 2003 r. działka nr (...)5 w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczona została pod budownictwo mieszkalno usługowe.

Według oceny Sądu Rejonowego, umowa sprzedaży z dnia 5 czerwca 2003 r. jest nieważna, gdyż została zawarta bezwarunkowo, zgodnie zaś z art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm. – dalej „u.g.n.”) zbycie takiej nieruchomości w tej sytuacji mogło nastąpić tylko wtedy, gdy wójt gminy nie wykona prawa pierwokupu.

Sąd Okręgowy, wskazując na poprzednio obowiązujący stan prawny, powziął wątpliwość co do stanowiska Sądu pierwszej instancji, aczkolwiek pytanie prawne nie zostało sformułowane precyzyjnie, gdyż jego istota sprowadza się do tego, czy z punktu widzenia prawa pierwokupu określonego w art. 109 u.g.n. decydujące znaczenie ma przeznaczenie nieruchomości w chwili jej nabycia od Skarbu Państwa (jednostki samorządu terytorialnego), czy też w chwili sprzedaży.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W uchwale z dnia 11 lipca 1996 r., III CZP 71/96 (OSNC 1996, nr 11, poz. 146) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przewidziane w art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm. – dalej „u.g.g.”) prawo pierwokupu nie ma zastosowania w razie sprzedaży nieruchomości nabytej od Skarbu Państwa w ramach postępowania wywłaszczeniowego w zamian za nieruchomość, co do której nie istniało ustawowe prawo pierwokupu, ze względu na zawartą w art. 76 ust. 1 u.g.g. negatywną przesłankę prawa pierwokupu w postaci niezabudowania nieruchomości na podstawie zezwolenia na budowę. Wynikający z tego przepisu tryb warunkowy przemawiał za przyjęciem, że prawo pierwokupu przysługuje co do nieruchomości gruntowych, które nabyto w celu zabudowy, lecz nie został on osiągnięty.

W tym stanie prawnym prawo pierwokupu miało zatem zastosowanie w wypadku sprzedaży tylko takich działek, uprzednio nabytych od Skarbu Państwa lub gminy, które znajdują się na terenie przeznaczonym w planie zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy, a ponadto, które zostały uprzednio nabyte w celu zabudowy i pomimo to nie zostały zabudowane na podstawie zezwolenia określonego w prawie budowlanym. W wyroku z dnia 7 kwietnia 1998 r., II CKN 552/97 (nie publ.) Sąd Najwyższy podzielił przeważający w literaturze pogląd, że prawem pierwokupu nie mogą być objęte nieruchomości sprzedane przez Skarb Państwa lub gminę w innym celu niż zabudowa, gdyż art. 76 u.g.g., który miał na celu przeciwdziałać spekulowaniu gruntami oddanymi w celu zabudowy, jako przepis szczególny nie powinien być wykładany rozszerzająco. Stanowił zatem środek kontroli obrotu cywilnoprawnego w zakresie użytkowania wieczystego oddanego w określonym celu (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 1998 r., III CZP 33/98, OSNC 1999, nr 4, poz. 67).

Obowiązujący art. 109 u.g.n. został jednak ujęty w zupełnie inny sposób, gdyż nie zawiera przewidzianej w art. 76 u.g.g. przesłanki negatywnej. Zgodnie z art. 109 ust. 1, gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne, oraz nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.

Literalna wykładnia art. 109 ustęp 1 u.g.n. nie daje argumentów, by stwierdzić, że przeznaczenie nieruchomości w chwili nabycia jej od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego ma jakiegokolwiek znaczenie z punktu widzenia zakresu prawa pierwokupu. Wprawdzie w ust. 2 tego przepisu jest mowa ogólnie o przeznaczeniu nieruchomości, jednakże z kontekstu wynika, że chodzi tu o chwilę jej odprzedaży. Artykuł 109 ust. 2 u.g.n. nawiązuje wyraźnie do art. 109 ust. 1 pkt. 1 i 2 u.g.n., co uzasadnia tę samą płaszczyznę oceny i uprawnia do wniosku, że prawo pierwokupu nie przysługuje w przypadku sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio od Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego przeznaczonej na cele rolne i leśne. Sama zatem treść tych przepisów prowadzi do wniosku, że o sprzedaży nieruchomości przeznaczonej na

cele rolne i leśne można mówić tylko wówczas, gdy w chwili tej transakcji ma takie przeznaczenie, bez względu na to, jakie ono było w okresie wcześniejszym. Poza tym podstawowym celem prawa pierwokupu jest racjonalne gospodarowanie terenami budowlanymi, a z tego punktu widzenia znaczenie ma nie tyle przeznaczenie nieruchomości w chwili jej nabycia od Skarbu Państwa lecz w chwili jej odsprzedaży.

Na taką interpretację wskazuje również *ratio legis* unormowania zawartego w art. 109 ust. 2 u.g.n., wyłączającego prawo pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na cele rolne i leśne, gdyż wynika ono z braku związku między tego rodzaju gruntami a zakresem zadań gminy, a także określonymi w odrębnych ustawach zasadami gospodarowania i ochrony tego rodzaju nieruchomości. Ze wskazanego punktu widzenia decydujące znaczenie ma przeznaczenie nieruchomości w chwili odsprzedaży.

Poza tym, gdyby ustawodawca zmierzał do wyłączenia prawa pierwokupu w wypadku nieruchomości nabytych od Skarbu Państwa na cele inne niż budowlane chociażby ich przeznaczenie uległo następnie zmianie, to uczyniłby to wyraźnie, jak np. w stosunku do nieruchomości uzyskanych jako odszkodowanie lub rekompensata za utratę własności nieruchomości.

Powyższe argumenty prowadzą do wniosku, że obowiązujący art. 109 ust. 1 u.g.n. rozszerzył zakres, w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, prawa pierwokupu (por. uzasadnienia uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 1998 r., III CZP 33/98 i wyroków Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2000 r., V CKN 96/00, OSNC 2001, nr 2, poz. 34 i z dnia 19 września 2002 r., II CKN 329/01, OSNC 2003, nr 12, poz. 165).

Z tych względów Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).