

UCHWAŁA

Dnia 6 marca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Anna Owczarek

SSN Dariusz Zawistowski

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z zażalenia K. W.
na odmowę dokonania czynności notarialnej,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 6 marca 2015 r.
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w W.
postanowieniem z dnia 19 września 2014 r.,

"Czy gminie przysługuje w trybie art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami prawo pierwokupu przy sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej w drodze decyzji w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości?"

podjął uchwałę:

Gminie przysługuje prawo pierwokupu na podstawie art. 109 ust. 1 punkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.) w przypadku sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej w drodze decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przyznanego na podstawie art. 7 ust. 1, 2, 3 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279 ze zm.), w prawo własności nieruchomości.

UZASADNIENIE

Notariusz E. C. – G. odmówiła dokonania czynności notarialnej polegającej na sporządzeniu aktu notarialnego obejmującego umowę sprzedaży przez M. K. na rzecz K. W. udziału 82/1920 części w prawie własności niezabudowanej nieruchomości położonej w W. przy ul. P., stanowiącej działki ewidencyjne nr 112/1, 112/2, 112/3, 108/1, 108/2 z obrębu [...], dla której Sąd Rejonowy w W. prowadzi księgę wieczystą KW nr [...], bez zastrzeżenia - na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2014, poz. 518, dalej: „u.g.n.”) - prawa pierwokupu na rzecz m.st. Warszawy. Notariusz wyjaśniła, że nieruchomość, której dotyczy planowana czynność ma cechy określone w art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n., jest niezabudowana, a jej własność została nabyta przez jej obecnych właścicieli na podstawie decyzji Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 6 lutego 2014 r. przekształcającej prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo jej własności. Było to zatem nabycie od jednostki samorządu terytorialnego w okolicznościach przewidzianych w art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. i uzasadniających powstanie prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz m.st. Warszawa. Nabycie nieruchomości przez jej aktualnego właściciela nastąpiło w warunkach prowadzących do restytucji utraconej niegdyś własności, ale nie było formą odszkodowania czy rekompensaty w rozumieniu art. 109 ust. 3 pkt 1 u.g.n.

W zażaleniu na odmowę dokonania czynności notarialnej K. W. wniosła o jej uchylenie, zarzucając, że odmowa nastąpiła z naruszeniem prawa materialnego, to jest: - art. 109 ust. 3 pkt 3 u.g.n. w zw. z art. 1 oraz art. 7 ust. 1 i 2 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 279 ze zm.; dalej: „dekret o gruntach warszawskich”) poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że ustanowienie na rzecz następców prawnych przedwojennych właścicieli nieruchomości prawa użytkowania wieczystego tego gruntu na podstawie dekretu o gruntach warszawskich, a następnie przekształcenie go w prawo własności na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 w zw. z art. 1 ust. 4 ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu

prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 83; dalej: „ustawa o przekształceniu użytkowania wieczystego”), nie stanowi rekompensaty za utratę prawa własności nieruchomości w rozumieniu art. 109 ust. 3 pkt 3 u.g.n.; - art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. poprzez jego błędne zastosowanie i uznanie, że planowana przez strony umowa sprzedaży udziału w wysokości 82/1920 części w prawie własności nieruchomości objęta jest prawem pierwokupu na rzecz m.st. Warszawy, chociaż w stanie faktycznym niniejszej sprawy zastosowanie znajdował przepis art. 109 ust. 3 pkt 3 u.g.n. w zw. z art. 1 oraz art. 7 ust. 1 i 2 dekretu o gruntach warszawskich.

Postanowieniem z 19 września 2014 r., wydanym w postępowaniu zażaleniowym, Sąd Okręgowy w W., na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne o treści przytoczonej w sentencji uchwały.

Sąd Okręgowy stwierdził, że art. 1 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 1 ust. 4 ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego odnoszą się do użytkowników wieczystych nieruchomości, którzy uzyskali to prawo na podstawie art. 7 dekretu o gruntach warszawskich po dniu 13 października 2005 r. i wystąpili z żądaniem przekształcenia go w prawo własności nieruchomości. Art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. swoją dyspozycją obejmuje wszystkie przypadki nabycia nieruchomości, a zatem także nabycie w drodze decyzji administracyjnej. Dla jego zastosowania nie ma znaczenia, czy nieruchomość była wcześniej w użytkowaniu wieczystym oraz kiedy i w jaki sposób prawo to powstało. Większe wątpliwości powstają przy próbach odpowiedzi na pytanie, czy przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności na rzecz osób fizycznych, które uzyskały to prawo na podstawie art. 7 dekretu o gruntach warszawskich, może być uznane za jego ustanowienie jako odszkodowania lub rekompensaty za utratę własności nieruchomości (art. 109 ust. 3 pkt 3 u.g.n.). Sąd Okręgowy przytoczył różne odpowiedzi udzielane w nauce na powyższe pytanie i opowiedział się za trafnością poglądów odmawiających przekształceniu w prawo własności użytkowania wieczystego nabytego na podstawie dekretu o gruntach warszawskich cech odszkodowania lub rekompensaty w rozumieniu art. 109 ust. 3 u.g.n. Prowadziło to do konkluzji, że sprzedaż udziału we własności niezabudowanej nieruchomości nabytej na

podstawie decyzji o przekształceniu użytkowania wieczystego jest objęta ustawowym prawem pierwokupu na rzecz gminy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Prawo pierwokupu gwarantuje osobie, na rzecz której zostało ustanowione pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy w przypadku, gdyby druga strona (sprzedający rzecz i zobowiązany z prawa pierwokupu) sprzedawała ją osobie trzeciej. Jego źródłem może być zarówno umowa, jak i ustawa (art. 596 k.c.). Przez wykonanie prawa pierwokupu dochodzi do skutku między zobowiązanym a uprawnionym umowa sprzedaży tej samej treści, co umowa zawarta przez zobowiązanego z osobą trzecią (art. 600 § 1 k.c.). Uprawniony, który nie jest w stanie spełnić świadczeń dodatkowych zastrzeżonych w umowie zobowiązanego z osobą trzecią, wykonując prawo pierwokupu powinien uregulować ich wartość. W efekcie, zastrzeżenie prawa pierwokupu w odniesieniu do konkretnej rzeczy, która może być przedmiotem sprzedaży ogranicza sprzedającego będącego zarazem zobowiązanym z prawa pierwokupu poprzez to, że każe mu liczyć się z nabyciem własności sprzedawanej rzeczy nie przez osobę, z którą zamierzał zawrzeć umowę, lecz przez uprawnionego do pierwokupu. Konstrukcja tego prawa gwarantuje jednak, że sprzedający w razie wykonania prawa pierwokupu - co do zasady - osiągnie ekonomicznie te same rezultaty, jakie miała mu przynieść umowa sprzedaży z wybranym kontrahentem.

Ustawodawca uprzywilejował Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty uprawnione do pierwokupu z mocy ustawy, a uczynił to poprzez obwarowanie sankcją nieważności umów zawartych z pominięciem przysługującego im prawa (art. 599 § 2 k.c.) oraz zastrzeżenie, że świadczenia dodatkowe zastrzeżone w umowie zbywcy z osobą trzecią, których Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego nie byłyby w stanie spełnić, należy w przypadku wykonania przez te osoby prawa pierwokupu uważać za niezastrzeżone (art. 600 § 2 k.c.).

Prawo pierwokupu dotyczące nieruchomości, którego źródłem jest ustawa może być postrzegane jako instrument pozwalający na prowadzenie polityki przestrzennej, gdyż jego wykonanie pozwala na pozyskanie do zasobu

nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego gruntów, na których mogą być realizowane rozmaite cele publiczne bez konieczności korzystania z instytucji wywłaszczenia nieruchomości. Dla sprzedającego instrument ten jest dogodny o tyle, że przy jego wykorzystaniu nabycie gruntu do odpowiedniego zasobu następuje za cenę, którą za nieruchomość zamierzał uzyskać. Ograniczenia dla sprzedającego związane z istnieniem tego prawa wynikają nie tylko z przyczyn podanych wyżej, decydujących o jego specyficznej w tym przypadku konstrukcji, pomyślanej w celu zapewnienia mu skuteczności, ale i dlatego, że o ile przedmiotem sprzedaży miałyby być udział we własności nieruchomości, to sprzedający nie może zdecydować o tym, z kim wejdzie w stosunek współwłasności.

2. Art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n., rozważany w okolicznościach niniejszej sprawy jako podstawa prawa pierwokupu na rzecz gminy, ustanawia to prawo na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego w przypadku sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Sformułowanie ustawowe określające przesłanki, od których zależy powstanie przewidzianego przez art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. prawa pierwokupu może wywoływać wątpliwości, gdyż ustawodawca nie posługuje się w nim terminologią nawiązującą do znanych kodeksowi cywilnemu szczegółowych zdarzeń, na podstawie których określona osoba może stać się właścicielem nieruchomości, lecz ogólnym określeniem „nabycie” nieruchomości. W kodeksie cywilnym pojęcie to używane jest stosunkowo często, zwykle na określenie pozyskania pewnego statusu osobistego (art. 11 - nabycie pełnej zdolności do czynności prawnej) lub praw majątkowych (art. 43⁸ § 3 - art. 55⁴ - nabycie przedsiębiorstwa, art. 224 § 1 - nabycie własności pożytków naturalnych, art. 292 - nabycie służebności, art. 518 - nabycie wierzytelności, art. 1025 § 1 - nabycie spadku). Z uwagi na rozważane zagadnienie szczególnie istotne jest, że w odniesieniu do prawa własności i innych praw rzeczowych ustawodawca używa określenia „nabycie” w dziale III (Nabycie i utrata własności), tytułu I (Własność), księgi drugiej (Własność i inne prawa rzeczowe), jako zbiorczego określenia zdarzeń, w związku z którymi na rzecz pewnego podmiotu może powstać prawo własności. Zdarzenia te to: przeniesienie własności (rozdział

I, art. 155-171), zasiedzenie (rozdział II, art. 172-178), inne wypadki nabycia i utraty własności (rozdział III, art. 179-194).

Pojęciem „nabycie własności” ustawodawca posługuje się też na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym w art. 4 pkt 3b u.g.n. przyjmuje, że na gruncie tej ustawy przez zbywanie lub nabywanie nieruchomości należy rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo jej oddanie w użytkowanie wieczyste, ale w kolejnych przepisach tej ustawy pojęcia „nabycie” własności lub użytkowania wieczystego używa w szerszym znaczeniu, dla określenia także innych zdarzeń niż zawarcie umów, w związku z którymi może dojść do przeniesienia prawa własności między ich stronami lub powstania i przeniesienia użytkowania wieczystego (art. 33 ust. 4 - nabycie użytkowania wieczystego w inny sposób niż w drodze umowy zawartej w formie aktu notarialnego, art. 34 ust. 1 pkt 1 - nabycie własności lub użytkowania wieczystego w związku z realizacją roszczeń przewidzianych przez przepisy prawa, art. 34 ust. 3 - nabycie własności lub użytkowania wieczystego przez Skarb Państwa na podstawie aktu administracyjnego, art. 95 pkt 3 - nabycie własności nieruchomości z mocy prawa), albo w węższym znaczeniu, jako synonimu wyłącznie umowy sprzedaży (przepisy rozdziału 3, sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste). W ustawie o przekształceniu użytkowania wieczystego do pojęcia „nabycie” ustawodawca odwołuje się tylko w art. 1 ust. 1b pkt 3, dotyczącym nabycia nieruchomości na cele publiczne i w związku z wydaniem aktu administracyjnego.

W art. 109 u.g.n., a zatem w bezpośrednim kontekście normatywnym dla rozważanego uregulowania prawa pierwokupu, pojęcie „nabycie” używane jest przez ustawodawcę obok pojęcia „sprzedaż” (art. 109 ust. 1 *in principio*, art. 109 ust. 3), a nadto z dookreśleniem jego cech dla poszczególnych przypadków, w których prawo to powstaje: nabycie uprzednio i przez sprzedawcę od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 109 ust. 1 pkt 1) oraz nabycie w każdej możliwej formie („niezależnie od formy nabycia”, art. 109 ust. 1 pkt 2). Oznacza to, że na gruncie tego unormowania nie jest ono synonimem sprzedaży, a ustawodawca nadaje mu możliwie szerokie znaczenie, gdyż tylko wówczas mają

sens zacytowane dookreślenia ograniczające sytuacje, do których zastosowanie znajdują poszczególne jednostki redakcyjne tekstu.

Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. sformułowaniem wskazującym na to, że przesłanką powstania przewidzianego nim prawa pierwokupu jest uprzednie nabycie nieruchomości od określonego podmiotu, a mianowicie Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przemawia za tym, że w sytuacji, do której znajduje one zastosowanie istotna jest relacja następstwa co do prawa własności nieruchomości pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego a osobą, która po nabyciu tego prawa, zamierza je sprzedać. Z zakresu zdarzeń uzasadniających powstanie prawa pierwokupu na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. wyłączone zostały zatem te, które są formami pierwotnego nabycia własności (np. zasiedzenie). Istotne jest jednak, że o ile prawo pierwokupu może być wykonane w razie sprzedaży nieruchomości przez jej aktualnego właściciela, to jego powstanie w odniesieniu do nieruchomości nie jest uzależnione od tego, by była to nieruchomość kupiona od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Określenie „nabytej od” ma bowiem niewątpliwie szerszy zakres od określenia „kupionej od” i obejmuje ono przypadki, gdy określona osoba staje się właścicielem nieruchomości w miejsce Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie czynności prawnej – umowy. Nie ma jednak dostatecznych podstaw ku temu, by podjęcie „nabycie od” na gruncie art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. wiązać wyłącznie z uprzednią czynnością prawną i ze złożeniem przez organ reprezentujący Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego oświadczenia woli o przeniesieniu jej własności na osobę nabywcy. Stosunkowo często ustawodawca kształtuje stosunki prawne dotyczące nieruchomości należących do zasobu publicznego przepisami ustawy i zakłada, że o skutkach nimi przewidzianych orzekać będą organy administracji publicznej aktami administracyjnymi. Ustawodawca może zadecydować, że na tej drodze nastąpi rozstrzygnięcie o tym, w jakich okolicznościach, jakim podmiotom i jakiego rodzaju prawa do gruntów z zasobu publicznego przyznaje. Ustalenie przez ustawodawcę kompetencji do wydawania w takich przypadkach aktów administracyjnych stwierdzających nabycie praw przyznawanych różnym podmiotom pozostającym w sytuacjach faktycznych określonych w ustawie pozwala

zweryfikować przesłanki decydujące o ich powstaniu na drodze pozasądowej, w postępowaniu, w którym wydany zostanie dokument stanowiący podstawę wpisu prawa do księgi wieczystej. Przykładowo, ustawodawca przewidział, że na drodze administracyjnej stwierdzone będzie nabycie własności nieruchomości Skarbu Państwa przez jednostki samorządu terytorialnego w warunkach określonych w art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 ustawy z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191; dalej: „p.w.u.s.t.”), nabycie użytkownika wieczystego przez podmioty, o których mowa w art. 2 ust. 3 w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464), ale także postanowił, że na tej drodze realizowane będą roszczenia użytkowników wieczystych o przekształcenie przysługującego im prawa użytkownika wieczystego we własność, których przesłanki ustalone zostały w art. 1 ustawy o przekształceniu użytkownika wieczystego.

W pewnym uproszczeniu, różnica między rozważanymi sytuacjami polega na tym, że jeżeli tworząc podstawę dla roszczeń z zakresu prawa rzeczowego, których zrealizowanie może prowadzić do nabycia prawa własności lub prawa użytkownika wieczystego ustawodawca nie przewidzi kompetencji do orzekania o nich na drodze administracyjnej (np. art. 231 k.c., art. 35 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1222 ze zm.), to roszczenia te mogą być zrealizowane dobrowolnie przez podmioty stosunku prawnego, pomiędzy którymi powstały, a sąd jako organ państwa angażowany jest wyłącznie w rozstrzygnięcie ewentualnego sporu między tymi osobami. Jeżeli jednak ustawodawca stworzy podstawę dla tego rodzaju roszczeń i uczyni organ administracji kompetentnym do skonkretyzowania aktem administracyjnym praw i obowiązków podmiotów stosunku prawnego, w którym roszczenia te powstały, to bez wydania tego aktu, obojętne, czy dostrzega się w nim przewagę elementów konstytutywnych, czy deklaratywnych, nie można powoływać się w obrocie prawnym na prawo wymagające skonkretyzowania przez jego wydanie.

W sytuacji gdy organ administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 ustawy o przekształceniu użytkownika wieczystego orzeknie o przekształceniu użytkownika wieczystego w prawo własności, to nabycie tego prawa następuje w miejsce

Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego dotyczą bowiem wyłącznie gruntów należących do zasobu publicznego i jest to podstawowa przesłanka ich stosowania, oznaczająca zarazem, że „nabycie własności”, jakkolwiek orzekane decyzją administracyjną, następuje „od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego”, także w rozumieniu art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. Powyższe stwierdzenie dotyczy wszystkich użytkowników wieczystych, którym przysługiwało zrealizowane na drodze administracyjnej roszczenie przewidziane w art. 1 ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego, w tym także tych, o których jest mowa w art. 1 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 1 ust. 4 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego.

Trzeba przy tym odnotować, że gdyby przedmiotem sprzedaży miało być prawo użytkowania wieczystego, co oznacza, że do umowy miałyby dojść przed wydaniem decyzji na podstawie ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego, to Skarbowi Państwa lub gminie, jako właścicielowi nieruchomości, przysługiwałoby prawo pierwokupu, niezależnie od formy nabycia użytkowania wieczystego przez sprzedającego, co jednoznacznie wynika z art. 109 ust. 1 pkt 2 u.g.g.

3. W art. 109 ust. 3 u.g.n. ustawodawca wymienił sytuacje, w których prawo pierwokupu przewidziane przez art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. nie powstaje, w tym przypadek, gdy nabycie własności nieruchomości od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego przez aktualnego sprzedającego tę nieruchomość nastąpiło tytułem odszkodowania lub rekompensaty.

Pojęciem odszkodowanie ustawodawca posługuje się wielokrotnie, a czyni to na oznaczenie świadczenia mającego skompensować uszczerbek w dobrach materialnych poszkodowanego, w granicach określonych w art. 361 § 2 k.c. Określenie to użyte zostało także w dekreście o gruntach warszawskich w art. 7 ust. 5 i art. 9, ze wskazaniem, kiedy to właśnie świadczenie jest należne byłemu właścicielowi.

W systemie prawnym, judykaturze i orzecznictwie nie została wypracowana definicja pojęcia „rekompensata” o uniwersalnym charakterze. Ustawodawca

posługuje się tym określeniem niewątpliwie rzadziej niż pojęciem „odszkodowanie”, a zdarza się też, że używa tych pojęć obok siebie. Na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami ma to miejsce w obrębie wykładanego art. 109 ust. 3, ale i w art. 217 ust. 1, w którym ustalone zostało roszczenie o nabycie na własność nieruchomości oddanych uprawnionym w użytkowanie wieczyste tytułem odszkodowania lub rekompensaty za inne nieruchomości, których własność utracili. O rekompensacie mowa jest też w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1090). Do pojęcia tego sięga też ustawodawca przy normowaniu innych stosunków społecznych, w tym na przykład w rozdziale 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.).

Można przyjąć, że termin „rekompensata” jest używany na oznaczenie świadczenia spełnianego wtedy, gdy istnieje potrzeba zaspokojenia naruszonych interesów jakiejś osoby, i to zarówno majątkowych, jak i niemajątkowych. Gdy dotyczy on interesów majątkowych, to zdarza się, że jest synonimem odszkodowania, ale częściej oznacza świadczenie mające doprowadzić do skompensowania uszczerbku majątkowego, chociaż nie w takim zakresie albo nie w taki sposób, jak o tym stanowi art. 361 § 1 k.c.

W okolicznościach niniejszej sprawy sprzedający nabył własność nieruchomości na podstawie ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego, ale samo użytkowanie wieczyste zostało mu przyznane w wyniku realizacji roszczeń przewidzianych dekretem o gruntach warszawskich. Rozważenie, czy nabycie prawa własności w tych okolicznościach może być uznane za jego nabycie tytułem odszkodowania lub rekompensaty trzeba zacząć od przypomnienia, że na podstawie art. 1 dekretu o gruntach warszawskich, z dniem jego wejścia w życie, to jest 21 listopada 1945 r., własność nieruchomości, do których miał zastosowanie przeszła na gminę m.st. Warszawa. Z tą też datą poprzednicy prawni sprzedającego utracili prawo własności nieruchomości, której dotyczy planowana przez niego czynność, natomiast na mocy art. 7 ust. 1 i 2 dekretu o gruntach warszawskich, o ile spełniali określone w tym przepisie przesłanki, mogli ubiegać się o przyznanie im „prawa wieczystej dzierżawy z czynszem symbolicznym lub

prawa zabudowy za opłatą symboliczną” na gruncie, którego własność utracili na mocy działania dekretu. Uprawnieniem gminy w razie uwzględnienia wniosku było określenie, czy przekaze grunt poprzedniemu właścicielowi „tytułem wieczystej dzierżawy, czy na podstawie prawa zabudowy” oraz określenie warunków, pod którymi umowa może być zawarta. Z art. 7 ust. 4 dekretu o gruntach warszawskich wynikało, że w razie nieuwzględnienia wniosku, gmina miała obowiązek zaoferować uprawnionemu, w miarę posiadania zapasów gruntu, na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej bądź prawo zabudowy na takim gruncie, a art. 7 ust. 5 dekretu o gruntach warszawskich, stanowił podstawę do przyznania dotychczasowemu właścicielowi odszkodowania, ale przesłanką dla uzyskania tego świadczenia było niezgłoszenie wniosku o przyznanie prawa własności czasowej lub prawa zabudowy albo nieprzyznanie tego prawa, z jakichkolwiek powodów mimo złożenia wniosku.

W świetle powyższego trzeba stwierdzić, że działanie dekretu o gruntach warszawskich polegało na odjęciu dotychczasowym właścicielom przysługującego im prawa do objętych jego działaniem nieruchomości, przy założeniu, że - co do zasady - zostanie ono zastąpione prawem słabszym - wieczystą dzierżawą lub prawem zabudowy. Gdyby dotychczasowi właściciele mieli nie uzyskać tych słabszych praw do nieruchomości, której własność przysługiwała im do 21 listopada 1945 r., to ten uszczerbek w ich majątkach miał być skompensowany przez przyznanie słabszego prawa w postaci wieczystej dzierżawy lub prawa zabudowy do innej nieruchomości lub przez odszkodowanie. Dekret o gruntach warszawskich w art. 7 ust. 4 i 5 nie przewidywał przy tym kompensowania uszczerbku w majątkach dotychczasowych właścicieli wywołanego utratą prawa własności gruntu, lecz jedynie kompensowanie uszczerbku w postaci niez uzyskania do niego prawa własności czasowej lub prawa zabudowy. Przyznanie byłemu właścicielowi na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich prawa zabudowy lub prawa własności czasowej, a z czasem - użytkowania wieczystego, następowało nie tytułem rekompensaty czy odszkodowania, lecz w celu spowodowania wykreowania do konkretnej nieruchomości takich praw, do ustalenia których dążył ustawodawca przez uchwalenie dekretu o gruntach warszawskich, a zatem w celu stworzenia relacji właściciel i korzystający z prawa zabudowy lub własności

czasowej, a aktualnie - użytkownik wieczysty, niezależnie od tego, że prawo użytkowania wieczystego w kształcie normatywnym nadanym mu ustawą z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159) nie jest w pełnym tego słowa znaczeniu odpowiednikiem prawa zabudowy lub wieczystej dzierżawy, przewidzianych dekretem o gruntach warszawskich.

Osoba, która złożyła wniosek o przyznanie prawa własności czasowej lub prawa zabudowy, do czasu jego rozpatrzenia, była co najwyżej posiadaczem nieruchomości, o ile wcześniej nie została pozbawiona posiadania przez gminę lub Skarb Państwa (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 11 marca 1971 r., III CZP 99/70, OSNCP 1972, nr 2, poz. 22, wyrok Sądu Najwyższego z 26 maja 1980 r., I CR 120/80, OSNCP 1981, nr 4, poz. 59).

Uprawnienia przewidziane w art. 7 ust. 4 i 5 oraz art. 8 dekretu o gruntach warszawskich wygasły na mocy art. 89 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99 ze zm.), wraz z wejściem w życie tej ustawy, niezależnie od tego, że wcześniej nie zostały wydane przepisy określające zasady ich dochodzenia. Do roszczeń odszkodowawczych dla byłych właścicieli nieruchomości objętych działaniem dekretu o gruntach warszawskich ustawodawca nawiązał też w art. 215 u.g.n., stosownie do którego przepisy tej ustawy o odszkodowaniach za wywłaszczenie nieruchomości należało stosować odpowiednio do odszkodowania za gospodarstwo rolne na gruntach, które na podstawie dekretu o gruntach warszawskich przeszły na własność państwa, jeśli poprzedni właściciele lub ich następcy, prowadzący gospodarstwo, zostali pozbawieni faktycznego władania nim.

Grunty objęte działaniem dekretu o gruntach warszawskich na podstawie art. 32 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130) stały się własnością Skarbu Państwa, po czym, na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 p.w.u.s.t., na stały się własnością gminy.

Wniosek poprzednika prawnego sprzedającego złożony w oparciu o art. 7 dekretu o gruntach warszawskich został załatwiony decyzją Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 1 grudnia 2011 r., którą organ ten orzekł o ustanowieniu na 99 lat

m.in. na rzecz M. K. w udziale w wysokości 82/1920 części, prawa użytkowania wieczystego gruntów oznaczonych w ewidencji gruntów jako działka nr 112/1, 112/2, 112/3, 108/1, 108/2. W wykonaniu tej decyzji, w dniu 25 stycznia 2012 r. została zawarta umowa o oddanie powyższych gruntów w użytkowanie wieczyste. W świetle powyższego nie można jednak uznać, że prawo to zostało przyznane poprzedniemu właścicielowi tytułem odszkodowania lub rekompensaty, a co najwyżej w celu wykreowania takich stosunków w odniesieniu do nieruchomości poddanej działaniu dekretu, jakie ustawodawca zamierzał osiągnąć w związku z wejściem w życie tych przepisów.

Ustawa o przekształceniu użytkowania wieczystego w art. 1 stworzyła podstawy nabycia prawa własności nieruchomości w miejsce jej użytkowania wieczystego. Co do zasady, miała ona zastosowanie do osób fizycznych i prawnych będących w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości (art. 1 ust. 1), niezależnie od tego, kiedy i w jaki sposób prawo to nabyły. Na podstawie art. 1 ust. 1a ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego uprawnienie to przyznane zostało także osobom fizycznym, które prawo użytkowania wieczystego uzyskały na podstawie art. 7 dekretu o gruntach warszawskich (pkt 2), a art. 1 ust. 4 ustawy o przekształceniu użytkowania wieczystego tę kategorię osób traktował o tyle szczególnie, iż stanowił, że o przekształcenie mogą ubiegać się również osoby, które prawo użytkowania wieczystego albo udział w tym prawie uzyskały po dniu 13 października 2005 r. Ani tej grupie uprawnionych, ani żadnej innej uprawnienie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nie zostało przyznane jako forma odszkodowania czy rekompensaty. Dokonanego przekształcenia słabszego prawa do nieruchomości w prawo jej własności nie można zatem postrzegać w ten sposób.

W podsumowaniu trzeba stwierdzić, że nabycie użytkowania wieczystego nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 2 dekretu o gruntach warszawskich a następnie przekształcenie tego prawa w prawo własności nie było formą odszkodowania czy zrekompensowania osobie będącej właścicielem tej nieruchomości przed dniem 21 listopada 1945 r. tego, że prawo własności zostało jej odebrane. W razie sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej od

Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie decyzji o przekształceniu użytkowania wieczystego przyznanego sprzedającemu decyzją wydaną w oparciu o art. 7 ust. 1, 2 i 3 dekretu o gruntach warszawskich, gminie przysługuje zatem prawo pierwokupu, stosowanie do art. 109 ust. 1 u.g.n.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak w sentencji.