



Sygn. akt IV CSK 67/08

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 czerwca 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Stanisław Dąbrowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Iwona Koper

SSN Hubert Wrzeszcz

w sprawie z powództwa I. Z.

przeciwko Gminie S.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 20 czerwca 2008 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 17 października 2007 r.,

sygn. akt I ACa (...),

oddala skargę kasacyjną; nie obciąża powoda kosztami postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w O. wyrokiem z dnia 19 czerwca 2007 r. oddalił powództwo I. Z. przeciwko Gminie S. o ustalenie nieważności oświadczenia złożonego przez Wójta Gminy S. w dniu 24 kwietnia 2003 r. o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości składającej się z działek oznaczonych nr ewidencyjnymi (...)/5 oraz (...)/7, położonej w T.

Sąd Okręgowy poczynił następujące ustalenia faktyczne: w dniu 20 marca 2003 r. Przedsiębiorstwo Usług Hotelarskich i Mieszkaniowych Spółka z o.o. w O. zawarło z powodem warunkową umowę sprzedaży nieruchomości składającej się z działek o numerach (...) /5 i (...) /7, położonej w T. w Gminie S. Przy sporządzaniu aktu notarialnego okazano zaświadczenie wydane w dniu 31 grudnia 2002 r. przez Urząd Gminy S., z którego wynikało, że działka nr 1 21/5, zgodnie z miejscowym planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego Gminy S., przeznaczona jest na cele projektowanej plaży i kąpieliska, natomiast działka nr (...) /7 na poszerzenie drogi krajowej.

W umowie zastrzeżono, że sprzedaż następuje pod warunkiem, że Wójt Gminy S. nie wykona w imieniu Gminy prawa pierwokupu, przysługującego mu wobec uprzedniego nabycia tej nieruchomości przez zbywcę od Skarbu Państwa, na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W dniu 24 kwietnia 2003 r. Wójt Gminy S. działając w imieniu i na rzecz Gminy, oświadczył przed notariuszem, że korzysta z prawa pierwokupu w księdze wieczystej przedmiotowa nieruchomość opisana jest jako nieruchomość rolna. Również w rejestrze gruntów działki nr (...) /5 i (...) /7 figurują jako działki rolne. W kwietniu 1998 r. nieruchomość objęta była miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy S., zgodnie z którym działka nr (...) /5 w części przeznaczona była na cele rolne, w części zaś na cele projektowanej plaży i kąpieliska, natomiast działka nr (...) /7 na cele budowy drogi. Plan zagospodarowania przestrzennego utracił moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2002 r. i w okresie między zawarciem warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości a wykonaniem prawa pierwokupu przez Gminę nieruchomość nie była objęta planem zagospodarowania przestrzennego oraz niefunkcjonowała w odniesieniu do niej decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Od ośmiu lat nieruchomość ta była wykorzystywana do celów rekreacyjnych, jako boisko do gry w piłkę nożną i siatkową. Wypasano tam również bydło.

Mając na względzie, że nieruchomość nie była zabudowana i uprzednio została nabyta przez sprzedawcę od Skarbu Państwa, Sąd Okręgowy uznał, że ocena czy pozwanej Gminie służyło prawo pierwokupu zależała od tego, czy nieruchomość była przeznaczona na cele rolne w rozumieniu art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w brzemieniu obowiązującym w dacie zawierania warunkowej umowy sprzedaży, tj. 20 marca 2003 r. W chwili zawierania warunkowej umowy sprzedaży, jak i w dacie złożenia oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu

nie obowiązywał żaden plan zagospodarowania obejmujący nieruchomość o numerach (...) /5 i (...) /7, jak również nie funkcjonowała decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania tej nieruchomości, a zatem nie może być mowy, że sporna nieruchomość była przeznaczona na cele rolne w planach miejscowych lub decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zdaniem Sądu Okręgowego dowodzi to niespełnienia przesłanki z art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zastrzeżenie w umowie z dnia 20 marca 2003 r. prawa pierwokupu na rzecz Gminy S. nie było sprzeczne z przepisami ówczesnie obowiązującego prawa, a co za tym idzie, zastrzeżenie to nie może być uznane za nieważne w świetle art. 58 k.c.

Apelację powoda od powyższego wyroku Sąd Apelacyjny oddalił wyrokiem z dnia 17 października 2007 r. Sąd Apelacyjny podzielił wykładnię art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami dokonaną przez Sąd Okręgowy. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, w przepisie tym ustawodawca ograniczył zasadę swobody umów w odniesieniu do nieruchomości uprzednio nabytej przez sprzedawcę od Skarbu Państwa, niezabudowanej w dacie jej odsprzedaży i nie przeznaczonej w aktach prawa miejscowego lub decyzji administracyjnej na cele rolne lub leśne. W razie sprzedaży takiej nieruchomości ustawodawca przyznał Gminie ustawowe prawo pierwokupu. Z tej racji, iż prawo pierwokupu jest uprawnieniem o charakterze wyjątkowym, nie może być wyprowadzony wniosek, iż art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. można nadać inną treść, niż z niej wynika, a mianowicie ograniczyć prawo pierwokupu do sytuacji takich, jakie zostały przewidziane w tym przepisie po jego nowelizacji obowiązującej od 22 września 2004 r.

W skardze kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego opartej na obu podstawach wymienionych w art. 398³ § 1 k.p.c. powód zarzucił naruszenie prawa materialnego: art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu obowiązującym w dniu 20 marca 2003 r., art. 3 k.c. w związku z art. 109 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu obowiązującym w dniu 20 marca 2003 r. i w brzmieniu nadanym po nowelizacjach z dnia 27 marca 2003 r. i z dnia 28 listopada 2003 r., art. 597 § 2 k.c. w związku z art. 58 § 1 k.c. i art. 109 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, art. 7 ust. 2 pkt 3 i art. 13 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w brzmieniu obowiązującym w dniu 2 czerwca 1984 r. art. 13 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych w

brzmieniu obowiązującym w dniu 3 kwietnia 1992 r. Zarzucił także naruszenie przepisów prawa procesowego – art. 217 k.p.c. i 381 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna.

Powód w dniu 20 marca 2003 r. zawarł umowę kupna – sprzedaży nieruchomości, w której wyraźnie zgodził się na warunek, że Wójt Gminy S. w imieniu Gminy S. nie wykona prawa pierwokupu przysługującego mu na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do art. 597 § 2 k.c. prawo pierwokupu wykonywa się przez oświadczenie złożone zobowiązanemu. Jeżeli zawarcie umowy sprzedaży rzeczy, której dotyczy, prawo pierwokupu, wymaga szczególnej formy, oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu powinno być złożone w tej samej formie. Z drugiego zdania tego przepisu w zestawieniu z art. 158 k.c. wynika, że oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu przy warunkowej sprzedaży nieruchomości powinno być złożone w formie aktu notarialnego. Tak się też stało w konkretnej sprawie. W dniu 24 kwietnia 2003 r. Wójt Gminy S. oświadczył przed notariuszem, że wykonuje prawo pierwokupu nieruchomości warunkowo nabytej przez powoda. Oświadczenie zostało złożone zgodnie z dyspozycją art. 597 § 2 k.c., zatem jest nieusprawiedliwiony zarzut skargi kasacyjnej co do naruszenia tego przepisu przez Sąd Apelacyjny w rezultacie uznania ważności oświadczenia Wójta o wykonaniu prawa pierwokupu.

W warunkowej umowie kupna – sprzedaży nieruchomości z dnia 20 marca 2003 r. wskazano, że podstawą prawa pierwokupu Gminy jest art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do tego przepisu Gminie przysługiwało prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży nie zabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa. Bezsporne jest, że nieruchomość objęta umową z dnia 20 marca 2003 r. była niezabudowana i została nabyta przez sprzedawcę od Skarbu Państwa.

Problem wynika z tego, że art. 109 ust. 2 wymienionej wyżej ustawy wprowadza wyłączenie od prawa pierwokupu określonego w art. 109 ust. 1 pkt 1 i zdaniem skarżącego to wyłączenie prawa pierwokupu ma zastosowanie do nabytej przez niego nieruchomości.

Art. 109 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wedle swojego pierwotnego brzmienia, obowiązującego w czasie zawierania przez powoda warunkowej umowy kupna nieruchomości i złożenia przez Wójta Gminy S. oświadczenia o

wykonaniu prawa pierwokupu, wyłączał z prawa pierwokupu przysługującego Gminie nieruchomości przeznaczone w planach miejscowych lub w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na cele rolne i leśne.

Na mocy art. 67 ust. 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 154, poz. 1804) miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego utraciły moc z dniem 31 grudnia 2002 r. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r., która weszła w życie z dniem 11 lipca 2003 r. zmieniła art. 109 ust. 2 w ten sposób, że przepis ten nie odwoływał się przy wyłączeniu prawa pierwokupu gminy do przeznaczenia nieruchomości na cele rolne i leśne w planach miejscowych lub w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ale wyłączał z prawa pierwokupu wszystkie nieruchomości przeznaczone na cele rolne i leśne.

Wedle kolejnej nowelizacji art. 109 ust. 2 z dnia 28 listopada 2003 r. prawo pierwokupu zostało wyłączone w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planów miejscowych do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne.

W myśl art. 3 k.c. ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że wynika to z jej brzmienia lub celu. Wymienione wyżej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. i z dnia 28 listopada 2003 r. nowelizujące art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie deklarują ich wstecznego działania. Także z celu tych ustaw nie można dopatrzeć się uzasadnienia dla przyjmowanie ich mocy wstecznej.

Przepis art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. ogranicza prawo pierwokupu gminy, określone w art. 109 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Miarodajny jest zakres ograniczenia obowiązującej w chwili składania oświadczenia o wykonywaniu prawa pierwokupu. W tej sprawie oświadczenie o wykonywaniu prawa pierwokupu zostało złożone przez Wójta Gminy S. w dniu 24 kwietnia 2003 r. Wedle obowiązującego w tamtym czasie brzmienia art. 109 ust. 2 prawo pierwokupu gminy w przypadku sprzedaży niezabudowanej nieruchomości, nabytej uprzednio od Skarbu Państwa wyłączone było tylko w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych lub w decyzjach o warunkach na cele rolne i leśne. Sporna nieruchomość nie należała do kategorii nieruchomości wymienionych w ówczesnym art. 109 ust. 2, zatem podlegała prawu pierwokupu przez Gminę S.

Wobec wyczerpującego uregulowania zamieszczonego w art. 109 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, przytoczone w skardze kasacyjnej

przepisy art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, art. 7 ust. 2 pkt 3 i art. 13 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie mogą mieć zastosowania dla oceny ważności oświadczenia Gminy S. o wykonywaniu prawa pierwokupu.

Bezzasadny jest także zarzut naruszenia przepisów postępowania: art. 217 i 381 k.p.c. Uchybienie miało polegać na oddaleniu wniosków dowodowych zmierzających do wykazania, że Gmina S. po skorzystaniu z prawa pierwokupu użytkuje nieruchomość na cele rolne. Biorąc pod uwagę treść art. 109 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, sposób użytkowania nieruchomości po złożeniu przez gminę oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nie może mieć nie tylko istotnego ale żadnego znaczenia dla ważności tego oświadczenia.

Skarżący przywiązuje znaczną wagę do okoliczności, że z dniem 31 grudnia 2002 r. utraciły moc miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Twierdzi, że utrata mocy obowiązującej miejscowych planów czyni nieracjonalną wykładnię gramatyczną ówczesnego art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, gdyż stosowanie przepisu przy takiej jego wykładni prowadziło do tego, że w okresie od 1 stycznia do dnia 11 lipca 2003 r. (data wejścia w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. zmieniającej treść art. 109 ust. 2) wszystkie niezabudowane nieruchomości nabyte przez sprzedawcę od Skarbu Państwa, także te przeznaczone na cele rolne i leśne, podlegałyby prawu pierwokupu gminy, co nadmiernie rozszerzałoby uprawnienia gminy z punktu widzenia jej zadań.

Powyższa argumentacja byłaby może przekonywująca, gdyby konkretna nieruchomość w miejscowym planie, który utracił moc z dniem 31 grudnia 2002 r. była przeznaczona na cele rolne i leśne. Można byłoby wówczas powiedzieć, że zachodzi potrzeba stosowania funkcjonalnej wykładni art. 109 ust. 2 i przyjąć, że pomimo utraty mocy obowiązującej miejscowego planu pozostaje skuteczne wyłączenie nieruchomości od prawa pierwokupu gminy ze względu na jej rolne i leśne przeznaczenie. Jednakże, konkretna sporna nieruchomość w miejscowym planie, który utracił moc z dniem 31 grudnia 2002 r., wcale nie była przeznaczona na cele rolne i leśne. Przeznaczona była na plażę i kąpielisko oraz na poszerzenie drogi krajowej. Przez osiem ostatnich lat przed warunkową sprzedażą nieruchomość ta była wykorzystywana do celów rekreacyjnych, jako boisko do gry w piłkę nożną i siatkową. Zatem argumentacja, że stosowanie art. 109 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wedle gramatycznej wykładni tego przepisu w brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 stycznia do 11 lipca 2003 r.

prowadziłoby w tamtym czasie do uzyskiwania przez gminy przy wykorzystaniu prawa pierwokupu zbędnych im nieruchomości rolnych i leśnych, w konkretnym przypadku tej sprawy jest całkiem nieprzekonywująca.

Z powyższych względów na mocy art. 398¹⁴ k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku. O kosztach orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c.