



Sygn. akt III CSK 32/13

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 grudnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Pietrzykowski (przewodniczący)

SSN Dariusz Dończyk

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
przeciwko J. Z. i L. K. i B. sp. z o.o. w W.

o stwierdzenie nieważności umowy,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 13 grudnia 2013 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 6 lipca 2012 r.,

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powoda na rzecz
pozwanej L. K. i B. sp. z o.o. kwotę 2400 (dwa tysiące czterysta)
zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Zaskarżonym przez powoda - Ministra Spraw Wewnętrznych wyrokiem z dnia 6 lipca 2012 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 4 listopada 2010 r., w którym Sąd ten oddalił powództwo wniesione przeciwko J. Z. i L. K. i B. Sp. z o.o. o stwierdzenie nieważności umowy. W sprawie tej ustalono co następuje.

W dniu 4 grudnia 2007 r. Pozwana L. K. i B. Sp. z o.o. nabyła od pozwanej J. Z. prawo własności nieruchomości składającej się z działki nr 10 o powierzchni 1,73 ha, położonej w miejscowości P., dla której Sąd Rejonowy w K. prowadzi księgę wieczystą [...].

Pozwana Spółka jest cudzoziemcem w rozumieniu ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. W akcie notarialnym obejmującym sprzedaż przedmiotowej nieruchomości wskazano, że zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy M. zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy M. nr VII 36/06 z dnia 13 lipca 2006 r., ogłoszonym w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] nr 223, poz. 2531, nieruchomość ta znajduje się na terenach oznaczonych na planie symbolem S12-acu R/P - potencjalne tereny eksploatacji powierzchniowej.

Z wypisu i wyrysów z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy M. wynika, że działki nr 9 i 10 położone we wsi P. znajdują się na terenach oznaczonych w planach S 12 - acu R/P - potencjalne tereny eksploatacji powierzchniowej, co do których ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe - dotychczasowy sposób użytkowania (tereny rolne); 2) przeznaczenie uzupełniające - zieleń śródpolna, ścieżki, drogi, parking, drogi dojazdowe do pól, urządzenia infrastruktury technicznej związanej z przyszłą eksploatacją kopalni; 3) zasady zagospodarowania terenów: a) zakaz inwestycji, które uniemożliwiałyby w przyszłości eksploatację powierzchniową kopalni. Przedmiotowa działka znajduje się w pobliżu należącej do pozwanej Spółki kopalni. Z zaświadczenia UG w M. z dnia 29 września 2008 r. wynika, że działka ta jest wykorzystywana w sposób rolniczy.

Powództwo a następnie apelacja zostały oddalone. W wyniku skargi kasacyjnej strony powodowej, Sąd Najwyższy stwierdził nieważność postępowania

w zakresie rozprawy apelacyjnej z dnia 30 marca 2011 r. i znosząc w tym zakresie postępowanie, uchylił wyrok Sądu drugiej instancji przekazując mu sprawę do ponownego rozpoznania. Ponownie rozpoznający sprawę Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 6 listopada 2012 r. apelację powoda oddalił.

Sąd Apelacyjny zauważył, że ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (jedn. tekst: Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758 ze zm.) nie podaje legalnej definicji nieruchomości rolnej na użytek tej ustawy, a jedynie w art. 1a ust. 6 nakłada na nabywcę nieruchomości rolnej obowiązek dochowania także warunków przewidzianych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (jedn. tekst: Dz. U. z 2012 r. poz. 803 ze zm.). Artykuł 2 pkt 1 tej ostatniej ustawy, odsyłając do definicji nieruchomości rolnej zawartej w k.c. dodaje, że nie są nieruchomościami rolnymi, nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Tego dodatkowego określenia nie zawiera przepis art. 46¹ k.c. Nie oznacza to jednak, że oba przepisy podają różne definicje nieruchomości rolnej. Analizując przepisy innych ustaw dotyczących nieruchomości rolnych, w szczególności ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Sąd Apelacyjny stwierdził, że wykładnia systemowa pojęcia nieruchomości rolnej zawartego w k.c. doprowadza do tego samego efektu co wykładnia literalna przepisu art. 2 pkt. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Ponadto Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że pojęcie nieruchomości rolnej jest kategorią prawną, a nie faktyczną. Zatem proponowana przez powoda wykładnia art. 46¹ k.c., według której określone w zatwierdzonym uchwałą rady gminy planie zagospodarowania przestrzennego nieruchomości mają przeznaczenie inne niż rolne, nie pozbawia jej takiego charakteru, oznaczałoby - wbrew prawnemu rozumieniu tego pojęcia, że dopiero z chwilą faktycznego przystąpienia do zagospodarowania takiej działki zgodnie z planem, nieruchomość utraciłaby charakter rolny. Tego rodzaju ujęcie przekreślałoby sens i znaczenie ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym. W związku z tym brak jest jurydycznych podstaw do przyjęcia jakoby istniały odmienne pojęcia nieruchomości rolnej na gruncie k.c. i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Druga istotna kwestia natury prawnej w tej sprawie to ocena czy rzeczywiście według postanowień powołanej w akcie notarialnym uchwały Rady Gminy M. z dnia 13 lipca 2006 r., nieruchomości objęta umową z dnia 4 listopada 2007 r. nie miała charakteru nieruchomości rolnej. W świetle postanowienia tej uchwały dotyczącego zasad zagospodarowania zakazującego inwestycji, które uniemożliwiałyby w przyszłości eksploatację powierzchniową kopalni (k. 9 pkt. 3 wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy M.) oraz postanowienia o przeznaczeniu tego terenu pod przyszłą eksploatację kopalni i przeznaczenia go także pod zieleń, ścieżki, drogi, parking, drogi dojazdowe do pól i urządzenia infrastruktury technicznej związanej z przyszłą eksploatacją kopalni, w ocenie Sądu Apelacyjnego sporna nieruchomość z chwilą wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 13 lipca 2006 r. przestała być nieruchomością rolną w rozumieniu art. 46¹ k.c.

Zgodnie z art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w tym planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Właśnie w kontekście brzmienia powołanego przepisu należy rozumieć postanowienia o dotychczasowym sposobie użytkowania - jako tymczasowy sposób zagospodarowania tego gruntu, tym bardziej - na co zwracano już uwagę, że zakazane są inwestycje, które uniemożliwiałyby w przyszłości eksploatację powierzchniową kopalni. Wobec tego rolnicze wykorzystywanie gruntu, który w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego przeznaczony jest na inne niż rolne cele nie oznacza, że nieruchomość taka jest nadal nieruchomością rolną.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w związku z art. 46¹ kodeksu cywilnego oraz w związku z § 2 pkt 5 lit. c) i § 61 pkt 2 uchwały nr VI1/38/06 Rady Gminy M. z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy M. (Dz. Urz. Woj. [...] nr 223, poz. 2531) i w konsekwencji przyjęcie, iż nieruchomość będąca przedmiotem

zakwestionowanej umowy nie stanowi „nieruchomości rolnej”, a tym samym jej nabycie nie wymagało zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych; 2) naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców i niewłaściwe zastosowanie (niezastosowanie) art. 6 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, co skutkowało przyjęciem, iż zakwestionowana umowa sprzedaży nie jest nieważna.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Kontrola nabywania przez cudzoziemców nieruchomości rolnej, przewidziana w ustawie o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców ma wyraźnie charakter tymczasowy, co wynika jednoznacznie z art. 8 ust.2 pkt 1 tej ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem, uzyskanie zezwolenia przez cudzoziemca, będącego obywatelem lub przedsiębiorcą państw – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej jest wymagane tylko w okresie 12 lat od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Z takim tymczasowym charakterem wymogu uzyskania zezwolenia wyraźnie koresponduje art. 1a pkt 6 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, w którym ustawodawca przewidział, że nabycie nieruchomości rolnej przez cudzoziemca następuje dodatkowo, z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r., o kształtowaniu ustroju rolnego. Zapewne w celu podkreślenia, że zezwolenie nie będzie wymagane dla nieruchomości, które w miejscowym planie zagospodarowania są przeznaczone do prowadzenia na nich innej niż rolnicza działalności, ustawodawca odsyła w powołanym przypisie do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Przepis art. 2 tej ustawy przewiduje zaś, że przez nieruchomość rolną należy rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolnicze. Odesłanie w zakresie definicji nieruchomości rolnej do wspomnianego przepisu tworzy regulację wewnątrznie spójną i logiczną. Skoro bowiem wymóg zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej przez cudzoziemca ma trwać tylko do 2016 r. to w sytuacji, gdy określona nieruchomość ma zgodnie z planem zagospodarowania

przestrzennego utracić taki charakter w przyszłości, brak racjonalnych powodów, aby takiego zezwolenia wymagać od cudzoziemca. Niewątpliwie wynegocjowane w procesie akcesyjnym czasowe wyłączenie nieruchomości rolnych ze swobodnego obrotu w ramach Unii dotyczyć ma gruntów, które są i zgodnie z planami zagospodarowania przestrzennego będą w dalszym ciągu wykorzystywane na cele produkcji rolniczej.

Wbrew odmiennej opinii skarżącego, proponowana przez niego wykładnia przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie ma żadnego oparcia w wykładni literalnej tych przepisów, ani nie przemawiają za nią żadne względy celowościowe. Skoro bowiem ustawodawca w art. 1a pkt 6 odsyła do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, to nie można twierdzić, że nie odesłał w ten sposób do art. 2 ust.1 tej ustawy. Wręcz przeciwnie mając na uwadze czasowy charakter obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej to właśnie przede wszystkim odesłanie dotyczy właśnie tego przepisu. W sytuacji gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a więc lokalne prawo krajowe nie zamierza określonej nieruchomości traktować jako przeznaczonej na cele produkcji rolnej, to z jakiego powodu mamy utrudnić cudzoziemcowi, który chce nabyć tę nieruchomość dla prowadzenia na niej działalności zgodnej z tym planem. Jeszcze raz należy powtórzyć, że proponowana przez skarżącego wykładnia przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców i ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie znajduje żadnego oparcia w literalnej i systemowej wykładni tych przepisów i jest sprzeczna z celem regulacji zawartej w tych ustawach. Nie można wymagać od cudzoziemca zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej, jeżeli ustawa, która taki obowiązek przewiduje odsyła do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zgodnie z którą określona nieruchomość jako przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na inne cele niż produkcja rolna nie jest już nieruchomością rolną. Wymaganie w takiej sytuacji zezwolenia od cudzoziemca ma 8 charakter szkodliwy, utrudniającej mu prowadzenie działalności na nieruchomości, na której obywatel polski taką działalność może prowadzić. Szczególnie widoczne jest to w stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy, gdy nabywana nieruchomość ma być wykorzystana do prowadzenia eksploatacji

znajdujących się na niej surowców. Działalność taka wymaga czasu na przygotowanie wydobycia i utrudnianie nabycia nieruchomości, na której ma być ono prowadzone, skoro i tak w 2016 roku cudzoziemiec będzie mógł ją nabyć, nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia, a może także przynosić wymierne szkody dla zagranicznego przedsiębiorcy i w konsekwencji Skarbu Państwa.

Mając na względzie, że zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej okazały się nieuzasadnione Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., orzekł jak w sentencji.