



Sygn. akt II CSK 140/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 listopada 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Antoni Górski (przewodniczący)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSA Barbara Trębska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa - Generalnego Dyrektora Dróg
Krajowych i Autostrad w W.

przeciwko M. W. – K. i Agencji Nieruchomości

Rolnych w W.

o ustalenie nieważności umowy,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 6 listopada 2014 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 2 października 2013 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Skarb Państwa - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wniósł o ustalenie, że umowa zawarta w dniu 12 stycznia 2005 r. przed notariuszem A. J., repertorium nr A [...], pomiędzy pozwaną M. W.- K. a Agencją Nieruchomości Rolnych, na mocy której Agencja zbyła na rzecz pozwanej działki 15/7 i 15/8 o łącznej powierzchni 336.797 m², jest nieważna w części obejmującej działki: 15/19 i 15/21 położone w obrębie S., Gmina M., objęte księgą wieczystą KW nr [...], prowadzoną przez Sąd Rejonowy w M.

Pozwana M. W. – K. wniosła o oddalenie powództwa i zasądzenie na jej rzecz kosztów procesu.

Wyrokiem z dnia 27 lutego 2013 r. Sąd Okręgowy w S. oddalił powództwo i obciążył powódkę kosztami procesu i sądowymi.

Sąd ustalił, że Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg o znaczeniu obronnym (Dz. U. Nr 120/1283 z 2001 r.), przyjęło plan wybudowania drogi ekspresowej S... na trasie Ś. – G.- S. – P. – G. – Z. W dniu 18 czerwca 2004 r. GDDKiA Oddział w S. złożyła do Wojewody L. i Z. wnioski o wydanie decyzji ustanawiających lokalizację drogi mającej przebiegać przez te województwa. Do wniosków dołączono mapę przedstawiającą przebieg drogi oraz projekt podziału działek znajdujących się na jej trasie, m.in. działek nr 15/7 15/8, znajdujących się w Powiecie M., obręb S. Były one własnością Skarbu Państwa, a znajdowały się w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych. W wyniku projektowanego podziału działka 15/7 miała zostać podzielona na działki 15/18 i 15/19, natomiast działka 15/8 na działki 15/20 i 15/21. Na drogę miały być zajęte działki nr 15/19 i 15/21. Obwieszczenie zawiadamiające o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji z dnia 16 lipca 2004 r. dla budowy drogi krajowej S..., zostało przesłane instytucjom samorządowym na terenie obydwu województw i na tablicach ogłoszeń właściwych Urzędów Miast oraz Gmin widniało od końca lipca do końca pierwszej połowy sierpnia 2004 r. W dniu 12 stycznia 2005 r. Agencja Nieruchomości Rolnych i pozwana zawarły umowę sprzedaży, na podstawie której pozwana nabyła na własność nieruchomość rolną niezabudowaną, położoną w

obrębnie S. gmina M., składającą się z działek nr 15/7 i 15/8 o łącznym obszarze 336.797 m² za kwotę 137.400 zł. Kupująca jako dzierżawca realizowała ustawowe prawo pierwokupu, w oparciu o art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

W dniu 2 maja 2005 r. Wojewoda Z. wydał decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej uwzględniającej działki 15/19 i 15/21 po podziale działek 15/7 i 15/8, zaznaczając, że stanowią one własność Skarbu Państwa - Agencji Nieruchomości Rolnych. Pismem z dnia 27 stycznia 2006 r. GDDKiA Oddział w S. zwróciła się do Agencji Nieruchomości Rolnych o odkupienie w trybie art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, przeznaczonych pod budowę drogi S..., m.in. działek nr 15/21 i 15/19, stanowiących część działek powstałych w wyniku podziału działek 15/7 i 15/8, znajdujących się w posiadaniu M. W. - K.

W dniu 20 czerwca 2006 r. Agencja Nieruchomości Rolnych działając w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa złożyła w formie aktu notarialnego oświadczenie o wykonaniu prawa odkupu działek 15/7 i 15/8, na co pozwana nie wyraziła zgody. Wyrokiem z dnia 7 grudnia 2006 r. Sąd Rejonowy w M. uwzględniając powództwo Agencji Nieruchomości Rolnych zobowiązał M. W. – K. do złożenia oświadczenia woli przenoszącego na Agencję własności nieruchomości stanowiących działki gruntu nr 15/19 i 15/21. Sąd Okręgowy w S. oddalił apelację pozwanej od tego wyroku.

Decyzją z dnia 27 sierpnia 2007 r. Wojewoda Z. ustanowił na rzecz GDDKiA w W. od dnia 14 lipca 2005 r. trwały zarząd nieruchomości Skarbu Państwa, położonej w obrębnie ewidencyjnym S., gmina M., oznaczonych jako działki nr 15/19 i 15/21 nieodpłatnie i na czas nieoznaczony z przeznaczeniem na realizację inwestycji drogi ekspresowej nr S... .

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 18 marca 2010 r., w sprawie K 8/08, uznał art. 29 ust. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, regulujący prawo do odkupu nieruchomości przez Agencję Nieruchomości Rolnych, za niezgodny z Konstytucją RP. Po opublikowaniu tego wyroku pozwana złożyła skargę o wznowienie postępowania sądowego. Sąd Okręgowy w S. wyrokiem z dnia 23 lipca 2010 r. zmienił wyrok Sądu Rejonowego

w S. z dnia 7 grudnia 2006 r. w ten sposób, że powództwo Agencji Nieruchomości Rolnych oddalił. Inwestycja drogowa polegająca na budowie drogi ekspresowej S... została zakończona.

Przy tak ustalonej podstawie faktycznej, Sąd Okręgowy uznał powództwo za niezasadne. Wskazał, że powód wywodził swe roszczenie z art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (w brzmieniu z lipca 2004 r.), zgodnie z którym z dniem zawiadomienia o jakim mowa w ust. 5, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, objęte wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, nie mogą być przedmiotem obrotu w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Czynność prawna dokonana z naruszeniem tego zakazu nieważna (ust. 7 art. 5). Przedmiotowa umowa przenosząca na pozwaną własność nieruchomości oznaczonych jako działki gruntu nr 15/7 i 15/8 została zawarta w dniu 12 stycznia 2005 r., podczas gdy już w czerwcu 2004 r. powód skierował do Wojewodów Z. i L. wnioski o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, zawierające także plan podziału znajdujących się na trasie drogi działek, w tym działek nr 15/7 i 15/8.

Sąd Okręgowy za uzasadniony uznał zarzut pozwanej, że art. 5 ust. 6 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, z uwagi na to, że odnosi się do zakazu sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, podczas gdy sprzedaż gruntów pozwanej nastąpiła na podstawie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Sąd uznał, że art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. odnosi się wprost do sprzedaży nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepisy ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych stanowią regulację o charakterze wyjątkowym, zawierające instrumenty prawne pozwalające na ograniczenie zasady swobody umów, a jako wyjątek nie podlegają wykładni rozszerzającej. Jeżeli zatem ustawodawca posługuje się w treści przytoczonego przepisu odwołaniem do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, to uznać

należy, że zostało w ten sposób ograniczone zbycie nieruchomości należących do Skarbu Państwa tylko w trybie tej ustawy, tj. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarowaniu nieruchomościami. Odwołał się Sąd do wykładni językowej, podnosząc, że utrwalone w judykaturze brzmienie wskazanego przepisu pozwala na stosowanie wykładni literalnej jego treści bez konieczności odwoływania się do pozajęzykowych metod wykładni. Dla oceny sankcji nieważności z art. 5 ust 7 ustawy o szczególnych zasadach inwestycji drogowych niezbędne jest określenie podstawy prawnej nabycia przez jednostkę prawa własności gruntu i stwierdzenie, czy nabycie to mieści się w pojęciu „w rozumieniu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami”. Sąd wskazał, że niezbędne jest ustalenie zależności pomiędzy ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarowaniu nieruchomościami a ustawą z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Podniósł, że do części nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa mają zastosowanie przepisy szczególne, a więc nie stosuje się do nich przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. Do takich należą na podstawie wyliczeń zawartych w art. 2 ust. 4 u.g.n. nieruchomości będące w zarządzie Agencji Nieruchomości Rolnych, do których stosuje się przede wszystkim przepisy ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Mające oddzielne podstawy prawne regulacje dotyczące mienia powierzonego Agencji Nieruchomości Rolnych i nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w rozumieniu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, wskazują na istnienie dwóch odrębnych, niezależnych od siebie zasobów, których jedynym wspólnym mianownikiem jest to, iż ich właścicielem jest Skarb Państwa. Przekazane nieruchomości rolne do dysponowania Agencji Nieruchomości Rolnej w trybie u.g.n. i zbycie takiej nieruchomości zgodnie z treścią art. 29 u.g.n.r. regulującego kwestie pierwokupu nie stanowią sprzedaży w rozumieniu ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. Nie może być zatem uznana za nieważną sprzedaż przez Agencję Nieruchomości Rolnych nieruchomości w oparciu o treść art. 29 u.g.n.r. uprawnionemu z prawa pierwokupu, na podstawie sankcji zawartej w art. 5 ust 6 (obecnie art. 11d ust. 9) ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Z tych względów Sąd oddalił powództwo, uznając, iż nie zachodziła nieważność umowy, gdyż sprzedaż działek będących przedmiotem powództwa nie odbywała się w trybie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, a tylko taki przypadek uzasadniałby zastosowanie rygору nieważności z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych.

Za niezasadne uznał natomiast Sąd pozostałe zarzuty pozwanej dotyczące braku interesu prawnego powoda w dochodzeniu niniejszego roszczenia, prawidłowości wywieszenia obwieszczeń zawierających informacje o wszczęciu postępowania ustalenia lokalizacji drogi S..., czy też zarzut naruszenia przez powoda art. 5 k.c.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 2 października 2013 r. oddalił apelację powoda od powyższego wyroku i orzekł o kosztach procesu. Sąd ten podzielił ustalenia stanowiące podstawę faktyczną rozstrzygnięcia oraz ocenę prawną dochodzonego roszczenia, w tym przede wszystkim wykładnię art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych o zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Wskazał, że przepisy ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa należy zakwalifikować jako *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami, a jej zasadniczym celem było poddanie jednolitej regulacji prawnej wszystkich składników mienia rolnego stanowiącego własność Skarbu Państwa bez względu na pozostawienie tego mienia w dyspozycji różnych podmiotów. W dacie zawarcia kwestionowanej umowy, art. 24 ust. 7 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stanowił, że nieruchomości przeznaczone na drogi krajowe, stanowiące własność Skarbu Państwa, wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, stają się nieodpłatnie, z mocy prawa, przedmiotem trwałego zarządu ustanowionego na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej stała się ostateczna. Z poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych wynika, że GDDKiA Oddział w S. złożyła do Wojewody L. i Z. wnioski o wydanie decyzji ustanawiających lokalizację drogi w dniu 18 czerwca 2004 r., natomiast sama decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi

krajowej uwzględniającej działki 15/19 i 15/21 po podziale działek 15/7 i 15/8, została wydana przez Wojewodę Z. w dniu 2 maja 2005 r. i była trzykrotnie zmieniana. Oznacza to, że w dacie zawarcia przedmiotowej umowy, nieruchomości przeznaczone na drogi krajowe wchodziły w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, działki 15/7 i 15/8 nie były przedmiotem trwałego zarządu ustanowionego na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, a zatem po zmianie przeznaczenia pod drogę krajową nadal pozostawały w Zasobie. To z kolei oznacza, że nieruchomością tą nadal dysponowała Agencja Własności Rolnej w oparciu o przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i mogła dokonać jej zbycia.

W konkluzji Sąd Apelacyjny uznał, że skoro art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych zawiera odesłanie jedynie do przepisów o gospodarce nieruchomościami, to tym samym przepis ten nie znajduje zastosowania w odniesieniu do nieruchomości rolnych Skarbu Państwa i zatem nie miał także zastosowania do przedmiotowej umowy.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku, opierając ją na zarzucie naruszenia przepisów prawa materialnego, a mianowicie błędnej wykładni art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, wniósł powód o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Istota spornego zagadnienia sprowadza się do wykładni art. 5 ust. 6 (obecnie art. 11d ust. 9) ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 687, ze zm., dalej także jako „ustawa z 10 kwietnia 2003 r.”). Zgodnie z nim, z dniem zawiadomienia przez wojewodę o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, które to zawiadomienie następuje w drodze obwieszczeń we właściwych urzędach gmin, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, objęte wnioskiem o wydanie powyższej decyzji, nie mogą być przedmiotem obrotu w rozumieniu przepisów o gospodarce

nieruchomościami. Ustalając znaczenie i zakres tej normy prawnej Sądy meriti, opierając się na jej wykładni literalnej, odniosły ją do rodzaju nieruchomości jakich, w ich ocenie, przepis ten dotyczy. Wywiodły, że skoro artykuł odsyła do przepisów o gospodarce nieruchomościami, to chodzi w nim tylko o zakaz obrotu nieruchomościami, które obejmuje swym zakresem ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 518). Nie dotyczy natomiast nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, sprzedaż których uregulowana jest w odrębnej ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.), która stanowi *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Stanowisko to jest niezasadne. Przepis art. 5 (obecnie art. 11d) ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. określa wymogi wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz skutki wszczęcia postępowania w tym zakresie odnośnie do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. Należy do nich przede wszystkim wyłączenie dopuszczalności obrotu tymi nieruchomościami (ust. 6). Przepis ten nie precyzuje nieruchomości Skarbu Państwa jakich dotyczy, a te są różnego rodzaju, a mianowicie obejmują nieruchomości gruntowe, budynkowe i lokalowe. Z pośród z kolei nieruchomości gruntowych można wyróżnić, z uwagi na sposób ich wykorzystania, nieruchomości rolne (grunty rolne), których definicję zawiera art. 46¹ k.c., a zasady gospodarowania którymi reguluje ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, która jak słusznie przyjął to Sąd Apelacyjny – w zakresie w niej uregulowanym - jest *lex specialis* w stosunku do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. Z faktu jednak, że gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa odbywa się na podstawie odrębnej ustawy, nie oznacza, że nie są one objęte regulacją art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. Wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego nie przemawia za tym wykładnia językowa tego przepisu. Sąd ten błędnie zinterpretował, że zawarte w nim odniesienie do przepisów o gospodarce nieruchomościami, dotyczy wskazania jakie nieruchomości objęte są zakazem obrotu po wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi. Tymczasem wykładnia tego przepisu przy zastosowaniu reguł językowych, z uwzględnieniem kontekstu słownego, prowadzi

do wniosku, że chodzi w nim o wszelkie nieruchomości Skarbu Państwa, nie wyłączając nieruchomości rolnych, a odniesienie do przepisów o gospodarce nieruchomościami dotyczy wyłącznie pojęcia obrotu tymi nieruchomościami. Przemawiają za tym następujące argumenty.

Pierwsza część przepisu wskazuje, że dotyczy on nieruchomości Skarbu Państwa objętych wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi. Skoro w tym miejscu bliżej nie precyzuje jakie nieruchomości mogą wchodzić w grę (nie ogranicza tego pojęcia do nieruchomości, gospodarowanie którymi normuje ustawa o gospodarce nieruchomościami), to nie powinno budzić wątpliwości, że obejmuje on wszelkie nieruchomości Skarbu Państwa, które mogą być przedmiotem takiego wniosku, w tym także nieruchomości rolne. Druga część omawianego przepisu wyraża zakaz obrotu tymi nieruchomościami „w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami”. Odniesienie to jest oczywiste, jeśli się zważy, że to właśnie ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 13 ust. 1, wyjaśnia pojęcia „obrotu” nieruchomościami, wskazując jakie czynności rozporządzające obrót taki stanowią. W piśmiennictwie, które trafnie przywołuje skarżący, także nie jest wątpliwe, że art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. (obecnie art. 11d ust. 9) zawiera ustawowe odesłanie właśnie do pojęcia obrotu zdefiniowanego w art. 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami, i że z chwilą zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa wyjęte zostały z obrotu cywilnoprawnego, co oznacza niedopuszczalność jakiegokolwiek zmiany stanu prawnego tych nieruchomości w stosunku do stanu prawnego z dnia upublicznienia zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Gdyby w sytuacji określonej w omawianym przepisie, wolą ustawodawcy było objęcie zakazem obrotu tylko nieruchomości Skarbu Państwa, których wprost dotyczy ustawa o gospodarce nieruchomościami, z wyłączeniem nieruchomości, których gospodarowanie, zgodnie z art. 2 tej ustawy, regulują odrębne akty prawne (tak jak ma to miejsce przy nieruchomościach rolnych), art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. musiałby mieć inną treść. Otóż, odniesienie do ustawy o gospodarce nieruchomościami winno w takim przypadku znajdować się przy

wskazaniu nieruchomości Skarbu Państwa objętych wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi.

Powyższa wykładnia językowa przedmiotowego przepisu jest spójna z jego wykładnią funkcjonalną (celowościową), która obejmuje reguły nakazujące uwzględniać w procesie ustalania znaczenia normy, jej kontekst społeczny, ekonomiczny i aksjologiczny. Celem ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. było uproszczenie procedur przygotowania i realizacji dróg krajowych, niezbędnych do przyspieszenia procesu budowy tych dróg, a zwłaszcza autostrad, dróg szybkiego ruchu, obwodnic miast aż do 2010 r. Jednym z rozwiązań temu służących było wprowadzenie w art. 5 ust. 6 nowej zasady, zgodnie z którą, z dniem wszczęcia przez wojewodę postępowania o ustalenie lokalizacji drogi, przeznaczone pod nią nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa nie mogą być przedmiotem obrotu, co ma zapobiec znanym w przeszłości przypadkom spekulacyjnego obrotu gruntami Skarbu Państwa przewidzianymi pod budowę autostrad (z uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 858 z dnia 30 sierpnia 2002 r.). Z powyższego wynika, że zamiarem projektodawcy było objęcie przedmiotową regulacją wszelkiego rodzaju nieruchomości Skarbu Państwa niezbędnych do realizacji inwestycji drogowej, a nie tylko nieruchomości, gospodarowanie którymi reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami. Wyłączenie spod tego unormowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa byłoby sprzeczne z założeniami i celem ustawy, tym bardziej jeśli się zważy, że zdecydowana większość gruntów przez jakie prowadzone są autostrady czy drogi szybkiego ruchu przebiega właśnie przez grunty rolne. Nie ma żadnego uzasadnienia dla odmiennego traktowania niezbędnych dla realizacji inwestycji drogowej nieruchomości rolnych Skarbu Państwa od innych nieruchomości publicznych, gospodarowanie którymi podpada pod ustawę o gospodarce nieruchomościami. Nie byłoby racjonalnym z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa, ochronie których miała służyć ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r., pozostawienie przejmowania pod inwestycje drogowe gruntów rolnych dotychczasowemu unormowaniu, któremu wszak zarzucano spekulacyjny obrót, w celu którego wyeliminowania wprowadzono zasadę z art. 5 ust. 6.

Reasumując, właściwa wykładnia art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. prowadzi do wniosku, że przewidziany w tym przepisie zakaz obrotu

nieruchomościami Skarbu Państwa objętych wnioskiem wojewody o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, dotyczy wszelkich nieruchomości publicznych, nie wyłączając nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.

Uznając przeto skargę kasacyjną za uzasadnioną, Sąd Najwyższy na mocy art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 w zw. z art.398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.