

Uchwała z dnia 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06

Sędzia SN Zbigniew Strus (przewodniczący)

Sędzia SN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)

Sędzia SN Antoni Górski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Agencji Nieruchomości Rolnych, Oddziału Terenowego w L. przeciwko Zygmuntowi S. o usunięcie niezgodności między stanem prawnym ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 21 grudnia 2006 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Lublinie postanowieniem z dnia 20 czerwca 2006 r.:

"Czy umowa sprzedaży nieruchomości rolnej dokonana z pominięciem prawa pierwszeństwa dzierżawcy wynikającego z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 ze zm.) jest nieważna w myśl art. 58 § 1 k.c.?"

podjął uchwałę:

Naruszenie pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 ze zm.) przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości rolnej nie powoduje jej nieważności.

Uzasadnienie

Agencja Nieruchomości Rolnych w pozwie skierowanym przeciwko Zygmuntowi S. wnosila o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym przez odłączenie z działu I księgi wieczystej nieruchomości stanowiącej działkę bliżej oznaczoną w tym dziale i założenie dla niej nowej księgi wieczystej oraz wpisanie w nowo utworzonej księdze w jej dziale II jako właściciela

Skarbu Państwa – Agencji Nieruchomości Rolnych w W. Agencja Nieruchomości Rolnych, działająca na rzecz Skarbu Państwa, sprzedała tę działkę pozwanemu w 2005 r. i na podstawie zawartej umowy założono nową księgę wieczystą, w której ujawniono pozwanego jako właściciela. Sprzedana nieruchomość rolna była jednak przedmiotem dzierżawy, w której wydzierżawiającym była Agencja, a dzierżawcą Janusz M. W 2003 r. z tym dzierżawcą zawarto kolejną umowę dzierżawy do dnia 1 września 2007 r. Janusz M. zawiadomił Agencję, że chce skorzystać z prawa pierwszeństwa w zakupie działki, przysługującego mu jako dzierżawcy na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz. U z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 ze zm. – dalej: "u.g.n.r.S.P."). Zdaniem strony powodowej, w świetle tego przepisu umowa sprzedaży w części odnoszącej się do działki objętej dzierżawą była nieważna (...).

Sąd Rejonowy oddalił powództwo, uznając, że brak zawiadomienia dzierżawcy o zamiarze sprzedaży nieruchomości spowodował nieważność umowy sprzedaży z 2005 r. w zakresie, w jakim umowa ta obejmowała także działkę objętą dzierżawą. Nie było zatem podstaw do dokonywania zmian w księdze wieczystej.

Rozpoznając apelację strony powodowej, Sąd drugiej instancji podkreślił, że prawna ocena naruszenia pierwszeństwa wynikającego z art. 29 ust. 1 u.g.n.r.S.P. jest kontrowersyjna. W tej materii wyrażane są w literaturze i orzecznictwie Sądu Najwyższego odmienne stanowiska, co Sąd Okręgowy przedstawił w uzasadnieniu zagadnienia prawnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Treść przedstawionego Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego wskazuje, że Sąd Okręgowy eksponuje obowiązujący stan prawny (Dz.U. z 2004 r. Nr 208 poz. 2128 ze zm.). Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P., pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie przysługuje m.in. dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa faktycznie trwała przez okres co najmniej trzech lat. Formuła takiego pierwszeństwa pojawiła się dopiero w kolejnej wersji wspomnianego przepisu, tj. od dnia 15 czerwca 1999 r. (Dz.U. Nr 49, poz. 484) i zastąpiła przewidziane pierwotnie ustawowe prawo pierwokupu, przysługujące m.in. dzierżawcy. W art. 29 ust. 1c i 1d u.g.n.r.S.P. określono sposób skorzystania z pierwszeństwa.

W przepisach ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie przewidziano wprost ani pośrednio sankcji prawnej naruszenia przysługującego dzierżawcy pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. W judykaturze Sądu Najwyższego zarysowały się w zakresie określenia skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa dwa odmienne zapatrywania, aczkolwiek nie rozważano – jak dotąd – rodzaju sankcji prawnej w związku z naruszeniem pierwszeństwa określonego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P.

Pierwsze stanowisko przyjmuje nieważność zbycia nieruchomości w przypadku naruszenia pierwszeństwa nabycia przewidzianego dla określonej grupy podmiotów (art. 58 k.c.), eksponując przede wszystkim bezwzględny charakter przepisów regulujących takie pierwszeństwo. Skutek taki przyjęto pierwotnie np. w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 5 października 1990 r., III CZP 50/90 (OSNCP 1991, nr 4, poz. 47) w zakresie pierwszeństwa najemcy lub wskazanej przez najemcę stale z nim zamieszkującej osoby bliskiej do nabycia domu jednorodzinnego i lokalu w małym domku mieszkalnym oraz w zakresie pierwszeństwa najemców lokali mieszkalnych w domach przeznaczonych do sprzedaży w odniesieniu do uzyskania wieczystego użytkowania lub udziału we współużytkowaniu wieczystym gruntu zabudowanego takimi domami (§ 4 ust. 1 i § 21 ust. 2 rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami, jedn. tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 14, poz. 75). W wyroku z dnia 26 lipca 2001 r., II CKN 1181/00, "Izba Cywilna" 2002, nr 1, s. 52) i wyroku z dnia 19 grudnia 2000 r., V CKN 180/00 (nie publ.) przyjęto sankcję nieważności w związku z naruszeniem przysługującego najemcom lub dzierżawcom lokali pierwszeństwa do ich nabycia. Zgodnie z wyrokiem z dnia 20 stycznia 1998 r., I CKN 368/97 (OSNC 1998, nr 2-9, poz. 143), wynikająca z art. 23 ust. 4 ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu lokali (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) norma o charakterze bezwzględnie obowiązującym oznacza zakaz sprzedaży przetargowej nieruchomości z konsekwencjami wynikającymi z art. 58 § 1 k.c., jeżeli poprzedni właściciel lub jego spadkobiercy skorzystali z przysługującego im pierwszeństwa do nabycia tej nieruchomości. Za nieważną uznano umowę dzierżawy obwodu łowieckiego

zawartą z naruszeniem prawa pierwszeństwa dotychczasowego dzierżawcy, przewidzianego w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. Nr 147, poz. 713 ze zm.). W wyroku z dnia 6 maja 2004 r., III CK 471/02 (nie publ.) przyjęto, że naruszenie przepisu art. 23 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w postaci pozbawienia uprawnionego możliwości skorzystania z pierwszeństwa prowadzi „do uznania za nieważne czynności prawnych zmierzających do pozbawienia prawa pierwszeństwa”. Takie samo stanowisko, w odniesieniu do pierwszeństwa wynikającego z art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., powtórzono w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2005 r., V CK 499/04 (nie publ.).

Jednocześnie w orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtowało się inne stanowisko w zakresie określenia skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa, eksponujące jedynie konsekwencje natury odszkodowawczej. W wyroku z dnia 21 marca 2001 r., III CKN 497/00 (OSP 2001, nr 11, poz. 163) przyjęto, że zawarcie umowy dzierżawy obwodu łowieckiego z pominięciem pierwszeństwa dotychczasowego dzierżawcy nie powoduje nieważności tej umowy na podstawie art. 58 § 1 k.c. Stanowisko to podzielono w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2002 r., III CKN 117/00 (nie publ.).

Instytucja pierwszeństwa, określona niekiedy jako „prawo pierwszeństwa”, była szeroko analizowana w orzecznictwie i literaturze. Nie ma wątpliwości co do tego, że uregulowana ona została przepisami *iuris cogentis*, znajdującymi się w różnych aktach prawnych. W związku z tym niekiedy akcentuje się jej niejednolity prawnie charakter w zakresie ustalenia skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa. Nie oznacza to, że nie istnieje *de lege lata* możliwość i potrzeba poszukiwania wspólnych elementów konstrukcyjnych instytucji pierwszeństwa, mimo zróżnicowanych podstaw jej regulacji. Sprzyja temu z pewnością najbardziej – jak dotychczas – rozwinięta juretycznie regulacja prawna instytucji pierwszeństwa przewidziana w art. 34-36 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej: "u.g.n.").

Instytucję pierwszeństwa można rozpatrywać z podmiotowego i przedmiotowego punktu widzenia. Trafnie zwrócono uwagę, że konstrukcja pierwszeństwa nie nawiązuje do kategorii uprawnienia (prawa podmiotowego), lecz

polega w istocie na zakazie rozporządzania przez określony podmiot rzeczą (prawem) w sposób naruszający to pierwszeństwo. Jego istota prawna sprowadza się zatem do eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992, III CZP 62/92, OSNC 1992, nr 12, poz. 214). Pierwszeństwo powstaje *ex lege*, co ma znaczenie decydujące, nawet wtedy, gdy w określonej umowie powtórzono istnienie po stronie kontrahenta takiego pierwszeństwa. Powstanie pierwszeństwa może być uzależnione od spełnienia określonych przesłanek, np. wynikających z art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P., przy czym ustawa z reguły określa sposób zawiadamiania podmiotu, któremu przysługuje pierwszeństwo, o aktualizacji tego pierwszeństwa i możliwości skorzystania z niego (por. art. 29 ust. 1c i 1d u.g.n.r.S.P.). Problem określenia sankcji prawnej pojawia się w razie naruszenia pierwszeństwa, a więc wówczas, gdy po spełnieniu przesłanek powstania pierwszeństwa naruszone zostały wskazane reguły zawiadomienia i w tym czasie skutecznie rozporządzono już rzeczą objętą pierwszeństwem, a podmiot uprzywilejowany zamierzał korzystać ze swojego przywileju.

Można wprawdzie twierdzić (por. np. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2004 r., II CK 268/03, nie publ.), że przewidziane w art. 34 u.g.n. pierwszeństwo nabycia jest „instytucją o niejasnym charakterze prawnym” lub że prawo pierwokupu stanowi tylko jeden z przejawów instytucji pierwszeństwa (por. np. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2001 r., III CKN 497/00, nie publ.), jednakże pełne utożsamienie instytucji pierwokupu i pierwszeństwa jest *de lege lata* nieuzasadnione (por. np. uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 1995, III CZP 161/94, OSNC 1995, nr 5, poz. 71). Dzieje się tak nawet wówczas, gdy prawo pierwokupu zostaje zastąpione pierwszeństwem nabycia nieruchomości w związku z ewolucją rozwiązań legislacyjnych przyjętych w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. w celu ochrony dzierżawców (...). Oznacza to, że nieuzasadnione jest eksponowanie sankcji nieważności w razie naruszenia przywileju pierwszeństwa wynikającego z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1999 r. jedynie z powołaniem się na to, że sankcja taka jest powiązana właśnie z naruszeniem prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy (art. 599 § 2 k.c.).

W niektórych orzeczeniach Sądu Najwyższego w regulacji prawnej zawartej w art. 36 u.g.n. trafnie upatrywano wyraźną wolę ustawodawcy zmierzającą do

niewiązania z naruszeniem pierwszeństwa sankcji nieważności czynności prawnej (por. np. uzasadnienie wyroków Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2003 r., IV CKN 1842/00, OSNC 2004, nr 5, poz. 84 i z dnia 25 marca 2004 r., II CK 268/03, nie publ.). W przyjętej w art. 34-36 regulacji prawnej można jednak doszukiwać się czegoś więcej, a więc modelowego ujęcia instytucji pierwszeństwa w systemie prawa polskiego, mogącego stanowić zasadniczy punkt odniesienia dla innych szczegółowych postaci tego pierwszeństwa, pojawiających się w innych aktach prawnych, w tym w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. Na takie założenie pozwala na pewno stan stabilizacji w zakresie kształtowania się elementów konstrukcyjnych instytucji pierwszeństwa i jej funkcji prawno-gospodarczych. Oznacza to zarazem potrzebę weryfikacji prezentowanego niekiedy stanowiska o „prawnej niejednolitości instytucji pierwszeństwa”, uregulowanego w różnych aktach prawnych. Ogólny, modelowy charakter instytucji pierwszeństwa może skłaniać także do stwierdzenia, że skoro w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. nie przewidziano wprost ani pośrednio odpowiedniej sankcji prawnej w razie naruszenia przywileju pierwszeństwa przysługującego dzierżawcy, to sankcją tą powinno być powstanie obowiązku naprawienia szkody zgodnie z przyjętym przez ustawodawcę rozwiązaniem modelowym (art. 36 u.g.n.). Przyjęte rozwiązanie modelowe nie wyklucza sytuacji, w której w określonym akcie prawnym przyjmuje się wyraźnie jako sankcję naruszenia pierwszeństwa w nabyciu właśnie sankcję nieważności z racji potrzeby zintensyfikowania ochrony prawnej poszczególnych podmiotów. Sankcję nieważności zastrzeżono wyraźnie np. w art. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24 ze zm.) i art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 110, poz. 967 ze zm.).

W literaturze trafnie zauważono, że skoro pierwszeństwo nie może być ujmowane w kategoriach prawa podmiotowego, wyłączona pozostaje tym samym możliwość analogicznego stosowania art. 599 § 2 k.c., w którym przewidziano prawne konsekwencje naruszenia prawa pierwokupu przysługującego m.in. dzierżawcy.

Artykuł 58 § 1 k.c. formułuje skutki sprzeczności z ustawą treści czynności prawnej. Jeżeli przywilej pierwszeństwa sprowadza się w istocie do prawnego zakazu dysponowanie rzeczą (prawem) w sposób naruszający ten przywilej, pojawia się kwestia dogmatycznego uzasadnienia przewidzianej w tym przepisie sankcji nieważności w odniesieniu do czynności prawnej dokonanej przez podmiot zobowiązany do honorowania pierwszeństwa. Przepisy art. 29 ust. 1 pkt 3, ust. 1c i 1d u.g.n.r.S.P. nie odnoszą się bowiem w ogóle do treści czynności prawnej i regulują materię znajdującą się wyraźnie poza taką treścią. Nieskuteczne są próby wykazywania odmiennego stanowiska z powołaniem się np. na cel tej regulacji, tj. ochronę uprzywilejowanego. Przy założeniu, że czynność prawna dokonywana z osobą trzecią nie jest – z punktu widzenia swej treści – sprzeczna z ustawą w rozumieniu art. 58 § 1 k.c., odpada możliwość wiązania sankcji nieważności ze stanem naruszenia przywileju pierwszeństwa.

W literaturze i judykaturze wyraża się przekonanie, że umowa zawarta z naruszeniem ustawowo określonej procedury jest nieważna, mimo iż nie istnieje w tej sytuacji sprzeczność treści lub celu umowy z ustawą (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2001 r., IV CKN 381/00, OSNC 2002, nr 6, poz. 75). Należy stwierdzić, że przepisy art. 29 ust. 1 pkt 3 ust. 1c i ust. 1d u.g.n.r.S.P. nie tworzą jednak elementów procedury mającej poprzedzać umowę z osobą uprzywilejowaną lub osobą trzecią, dla powstania pierwszeństwa nie jest bowiem niezbędne przeprowadzenie sformalizowanej w ustawie procedury wstępnej. Wspomniane przepisy, nakładające pewne obowiązki na wydzierżawiającego, mają jedynie na celu ustalenie, czy podmiot uprzywilejowany zamierza korzystać z przysługującego mu pierwszeństwa nabycia na własność dzierżawionej dotąd nieruchomości, a więc fakt zaktualizowania się pierwszeństwa. Naruszenie zasad takiego ustalania nie oznacza zatem naruszenia ustawowo określonej procedury zawierania umowy, prowadzącej w rezultacie do powstania skutków określonych w art. 58 k.c.

U podstaw tworzenia przez ustawodawcę instytucji pierwszeństwa leżą racje natury prawno-gospodarczej. Chodzi o zapewnienie podmiotom uprzywilejowanym odpowiedniej ochrony prawnej w związku z ich uwikłaniem w układ stosunków obligacyjnych lub praworzeczowych. Wybór odpowiedniej sankcji naruszenia przywileju pierwszeństwa powinien być zatem odpowiednio skorelowany z potrzebami ochrony prawnej przewidzianej dla sytuacji typowych. Nie sposób

zdecydowanie stwierdzić, że sankcja nieważności dotycząca umowę sprzedaży nieruchomości, zawartą przez Agencję Nieruchomości Rolnych z osobą trzecią, zawsze odpowiada interesowi dzierżawcy nieruchomości. Co więcej, nie ma pewności co do tego, czy nieważność takiej umowy oznaczałaby zawsze otwarcie drogi do nabycia nieruchomości na własność przez wieloletniego dzierżawcę. Przyjęcie ogólnej sankcji nieważności takiej umowy oznaczałoby także konieczność akceptacji sytuacji, w których – z racji ochrony osoby trzeciej – nie istniałyby skuteczne podstawy do kwestionowania ważności umowy sprzedaży dzierżawionej nieruchomości (np. w razie powołania się przez nabywcę na przepisy o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych).

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy uznał, że naruszenie pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości rolnej nie powoduje jej nieważności. Dlatego podjął uchwałę, jak na wstępie (art. 390 k.p.c.).