

**Uchwała z dnia 26 czerwca 2002 r., III CZP 37/02**

*Sędzia SN Jacek Gudowski (przewodniczący)*

*Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkiewicz (sprawozdawca)*

*Sędzia SN Marian Kocon*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Stefanii K. przeciwko Markowi C., Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Oddziałowi Terenowemu w L. o stwierdzenie nieważności czynności prawnej, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 26 czerwca 2002 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Zamościu postanowieniem z dnia 27 grudnia 2001 r.

„Czy norma prawna art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. Nr 10, poz. 53) posiada charakter przepisu bezwzględnie obowiązującego?”

podjął uchwałę:

**Umowa sprzedaży działki gruntu, wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego przekazanego Państwu na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 sierpnia 1983 r., na której wzniesiono budynki, zawarta z naruszeniem, przewidzianego w art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. Nr 10, poz. 53), prawa właścicieli budynków do nieodpłatnego nabycia własności działki, jest nieważna.**

**Uzasadnienie**

Sąd Rejonowy w Zamościu wyrokiem z dnia 12 października 2001 r., uwzględniając powództwo Stefanii K., stwierdził nieważność umowy sprzedaży

działki gruntu nr 53/2 o powierzchni 0,37 ha, zawartej pomiędzy pozwanymi Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa, Oddział Terenowy w L. i Markiem C.

Za podstawę faktyczną tego rozstrzygnięcia przyjęto następujące ustalenia. Franciszek i Antonina małżonkowie S. przekazali nieodpłatnie na rzecz Państwa gospodarstwo rolne o powierzchni 3,20 ha, położone w K.T. Przejęcie nastąpiło decyzją Naczelnika Gminy I. z dnia 27 kwietnia 1982 r., na podstawie art. 45 ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U. Nr 32, poz. 140). W decyzji tej z przekazania wyłączono budynki, które pozostały odrębną własnością przekazujących rolników. Działkę o powierzchni 0,37 ha, na której znajdowały się budynki, wyodrębniono i oznaczono numerem ewidencyjnym 53/2. Decyzją z dnia 22 października 1998 r. Wojewoda Z. przekazał tę działkę na rzecz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, która umową z dnia 9 lutego 1999 r. sprzedała ją Markowi C. Sąd Rejonowy uznał tę umowę za sprzeczną z art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. Nr 10, poz. 53). Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia powołał również art. 118 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jedn. tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25).

Rozpoznając apelację pozwanej Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Sąd Okręgowy w Zamościu przedstawił na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne o treści sformułowanej w sentencji postanowienia. Sąd Okręgowy wskazał, że z przepisu art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. nie wynika wprost bezwzględny charakter tej normy prawnej, taki jednak charakter nadaje mu *ratio legis* ustawy, jaką jest uporządkowanie stosunków własnościowych, w szczególności przywrócenie zasady, zgodnie z którą własność budynków związana jest z własnością nieruchomości, na której je wzniesiono.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Jak wynika z dokonanych w sprawie ustaleń, przekazanie gospodarstwa rolnego Państwu przez małżonków S. nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin. Zgodnie z art. 51 ust. 1 tej ustawy, z gospodarstwa przekazanego Państwu rolnik mógł wyłączyć budynki lub niektóre z nich. Budynki te

stanowiły odrębny przedmiot własności, z którą związana była służebność gruntowa w zakresie niezbędnym do korzystania z nich. Ustawa ta, podobnie jak poprzednie uregulowania dotyczące zaopatrzenia emerytalnego rolników, przewidywała więc wyjątek od zasady *superficies solo cedit*, sformułowanej w art. 46 § 1 k.c. Taki stan prawny istniał do dnia 1 stycznia 1983 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 268), która w art. 76 uchylila poprzednio obowiązującą ustawę. Nowa ustawa powróciła do zasady *superficies solo cedit*, stanowiąc w art. 51, że z gospodarstwa rolnego przekazanego Państwu rolnik może wyłączyć i zachować własność działki gruntu, na której wzniesione są budynki lub ich części. Po wejściu w życie tej ustawy nastąpiło zatem zróżnicowanie sytuacji prawnej rolników w zależności od tego, w jakiej dacie wydano decyzję o przejęciu gospodarstwa rolnego na rzecz Państwa; jeżeli nastąpiło to przed dniem 1 stycznia 1983 r., mogli zachować jedynie własność budynków, jeżeli po tej dacie – własność działki wraz z wzniesionymi na niej budynkami. Dostrzeżenie tego dualizmu przez ustawodawcę znalazło wyraz w art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. Nr 10, poz. 53 – dalej "ustawa"), zgodnie z którym właścicielom budynków znajdujących się na działce gruntu, która wchodziła w skład gospodarstwa rolnego przekazanego Państwu na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1983 r., przysługuje nieodpłatnie na własność działka gruntu, na której te budynki wzniesiono. Z własnością wyłączonej nieruchomości jest związana służebność gruntowa w zakresie niezbędnym do korzystania z niej. Z przepisu tego wynika także, że o przeniesieniu własności działki, jej wielkości oraz o ustanowieniu służebności orzeka właściwy organ administracji państwowej.

Istota przedstawionego zagadnienia prawnego sprowadza się do oceny skutków prawnych przeniesienia własności takiej działki na rzecz osoby trzeciej, a w szczególności, czy z art. 6 ustawy wynika zakaz zawierania takiej umowy.

Jak trafnie wskazał Sąd Okręgowy, przepis art. 6 ustawy takiego zakazu *expressis verbis* nie wyraża. Zasadnie Sąd powołał się jednak na funkcjonalną wykładnię ustawy, która pozwala na uznanie omawianej normy prawnej za normę o charakterze *iuris cogentis*, zawierającą bezwzględny zakaz rozporządzania przez Skarb Państwa działką na rzecz innych osób niż właściciel budynków. W doktrynie

przyjmuje się, że celem ustawy było uporządkowanie stosunków własnościowych przez zrównanie sytuacji prawnej rolników przekazujących gospodarstwo rolne Państwu przed dniem 1 stycznia 1983 r. i po tej dacie, a także odejście od oderwania własności budynków od własności działki gruntu, na której je wzniesiono. Takie stanowisko zajął też Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 30 listopada 1990 r., II SA 697/90 (ONSA 1991, nr 1, poz. 6) oraz z dnia 25 kwietnia 1991 r., II SA 195/91 (OSP 1992, nr 3, poz. 63). Stanowisko to Sąd Najwyższy podziela.

Za uznaniem bezwzględności charakteru omawianej normy prawnej przemawiają także dalsze argumenty. Jak wskazano, art. 6 ustawy daje rolnikowi prawo do własności działki pod budynkami, których własność zachował, przekazując gospodarstwo rolne Państwu. Nabycie własności działki nie następuje *ex lege*, bowiem do jego realizacji wymagana jest konstytutywna decyzja organu administracyjnego o przeniesieniu własności, realizacja zatem uprawnienia określonego w wymienionym przepisie następuje w trybie postępowania administracyjnego. Z jego treści wynika jednak, że wydanie decyzji przenoszącej własność działki na rolnika będącego właścicielem budynków nie zależy od uznania organu administracyjnego. Kategoryczne brzmienie przepisu świadczy o tym, że organ ten ma obowiązek wydania takiej decyzji, gdy chodzi o działkę wchodzącą w skład gospodarstwa rolnego przekazanego Państwu na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1983 r. (brak możliwości wydania takiej decyzji występuje tylko wówczas, gdy Skarb Państwa nie jest już ich właścicielem). Określone w art. 6 ustawy prawo właściciela budynków ma więc charakter bezwzględny.

Trzeba też zwrócić uwagę, że art. 6 ustawy nie uzależnia powstania tego prawa od złożenia wniosku o zwrotne przeniesienie własności, jak czyni to np. art. 118 ustawy z dnia 25 stycznia 1991 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jedn. tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25), dający osobie, której przysługiwało prawo użytkowania, możliwość nabycia własności tej działki na jej wniosek. Podobne uregulowanie zawiera art. 69 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 – dalej "u.g.g."), dotyczący zwrotu wywłaszczonej nieruchomości na rzecz byłego właściciela na jego wniosek, gdy stała się zbędna na cele oznaczone w decyzji o wywłaszczeniu (analogicznie – art. 136 ustawy z dnia 21 sierpnia

1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 – dalej "u.g.n."). Pozostawiając poza zakresem rozważań kwestię, czy w braku wniosku rolnika organ administracyjny może wydać decyzję, o jakiej mowa w art. 6 ustawy, z urzędu, jednoznacznie należy wykluczyć możliwość uznania, że brak złożenia wniosku oznacza zrzeczenie się przez rolnika lub jego spadkobiercę prawa do zwrotnego przeniesienia własności działki pod budynkami. Ustawa nie określa też żadnej granicy czasowej realizacji omawianego uprawnienia. Nie przewiduje także możliwości odmowy zgody rolnika na przeniesienie własności, odmiennie niż art. 47 u.g.g. czy art. 136 u.g.n. (tu za brak zgody na zwrot nieruchomości uważa się niezłożenie przez byłego właściciela wniosku o zwrot w terminie trzech miesięcy od daty powiadomienia go o tym, że nieruchomość stała się zbędna na cele oznaczone w decyzji o wywłaszczeniu). Wszystko to uzasadnia wniosek, że art. 6 ustawy ustanawia prawo nabycia własności o charakterze bezwzględny.

Do rozstrzygnięcia pozostaje zatem, jaki skutek ma przeniesienie własności działki pod budynkami na rzecz innej osoby niż właściciel budynków, a więc zawarcie takiej umowy z naruszeniem prawa wynikającego z art. 6 ustawy. Doktryna i orzecznictwo (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 1990 r., II SA 77/90, "Samorząd Terytorialny" 1992, nr 1-2, s. 104 oraz z dnia 21 kwietnia 1992 r., SA/Gd 1180/91, ONSA 1994, nr 1 poz. 3) przyjmują, że wyłączona jest możliwość nabycia na podstawie art. 6 ustawy własności działki pod budynkami, jeżeli Skarb Państwa przed wejściem w życie ustawy rozporządził działką na rzecz osoby trzeciej. Wątpliwości mogą powstać w sytuacji, gdy zbycie własności nastąpiło po wejściu w życie ustawy.

W orzecnictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego problem ten nie był rozstrzygany, zwrócić natomiast trzeba uwagę na orzeczenia dotyczące podobnej kwestii na gruncie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W uchwale z dnia 30 kwietnia 1987 r., III CZP 19/87 (OSNCP 1988, nr 7-8, poz. 96) Sąd Najwyższy uznał, że umowa, na mocy której Skarb Państwa oddał wywłaszczony grunt osobie fizycznej w użytkowanie wieczyste z naruszeniem powinności zwrotu tego gruntu na rzecz poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego (art. 74 ust. 1 u.g.g.), nie jest – sama przez się – nieważna. Z uzasadnienia tej uchwały wynika, że nie uznano, by obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości miał charakter bezwzględny, statuujący go przepis może bowiem zostać wyłączony odmienną wolą

uprawnionego. Podobny pogląd wynika z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 1993 r., IV SA 1263/92 (nie publ.). Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 1998 r., I CKN 368/97 (OSNC 1998, nr 9, poz. 143) uznano, że art. 23 ust. 4 u.g.g., dotyczący pierwszeństwa nabywania wywłaszczonej nieruchomości przez byłego właściciela, ma charakter bezwzględny, a umowa zbycia na rzecz osoby trzeciej jest nieważna, jeżeli były właściciel lub jego spadkobiercy skorzystali z pierwszeństwa.

Orzeczenia te trafnie wiążą skutek prawny naruszenia uprawnienia byłego właściciela z charakterem tego uprawnienia. Jak wskazano wyżej, należy uznać, że art. 6 ustawy ma charakter *iuris cogentis*. Sytuacja rolnika, który zachował własność budynków, nie może być gorsza niż sytuacja byłego właściciela wywłaszczonej nieruchomości, którego należy powiadamiać o zamiarze jej zbycia (art. 69 u.g.g.), a także od sytuacji byłego właściciela nieruchomości wywłaszczonej, przeznaczonej do zbycia w drodze przetargu (art. 23 ust. 4 u.g.g.). Trzeba zwrócić uwagę, że ustawa z dnia 24 lutego 1989 r. nie przewiduje w ogóle trybu powiadamiania rolnika – właściciela budynków lub jego spadkobiercy o zamiarze zbycia na rzecz osoby trzeciej wchodzącej w skład przekazanego Państwu gospodarstwa rolnego. Uprawnienie wynikające z art. 6 ustawy może być zrealizowane w każdym czasie, a zamierzający zbyć działkę na rzecz osoby trzeciej Skarb Państwa musi liczyć się z tym, że uprawniony zechce z tego prawa skorzystać. Jeśli weźmie się ponadto pod uwagę omówiony na wstępie cel ustawy, należy dojść do wniosku, że w art. 6 ustawy tkwi immanentnie zakaz sprzedaży takiej działki osobie trzeciej.

Powyższe argumenty uzasadniają tezę, że umowa sprzedaży działki gruntu wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego przekazanego Państwu na podstawie przepisów obowiązujących przed dniem 1 stycznia 1983 r., na której wzniesiono budynki, zawarta z naruszeniem przewidzianego w art. 6 ustawy z dnia 24 lutego 1989 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin oraz o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz.U. Nr 10, poz. 53) prawa właścicieli budynków do nieodpłatnego nabycia własności, jest nieważna.

Z tych względów Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).