

UCHWAŁA

17 października 2023 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Mariusz Załucki (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Jacek Widło

SSN Kamil Zaradkiewicz

na posiedzeniu niejawnym 17 października 2023 r. w Warszawie

w sprawie z wniosku T. T.

z udziałem E. T.

o odłączenie części nieruchomości z Kw nr [...], założenie nowej księgi wieczystej i wpis prawa własności,

na skutek przedstawienia przez Sąd Okręgowy w Sieradzu

postanowieniem z 11 kwietnia 2022 r., I Ca 69/22, I Ca 70/22,

zagadnienia prawnego:

„Czy do będącej przedmiotem zbycia po podziale geodezyjnym części nieruchomości rolnej, podlegającej reglamentacji w ramach art. 2b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U.2022.461 t.j.), stanowiącej działkę o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha stosuje się wyłączenie przedmiotowe zawarte w art. 1a pkt. 1b. ustawy, czy też przesądzające znaczenie w tym zakresie ma powierzchnia nieruchomości przed podziałem?”

podjął uchwałę:

Do będącej przedmiotem zbycia po podziale geodezyjnym części nieruchomości rolnej, podlegającej reglamentacji na podstawie art. 2b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, stanowiącej działkę o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha stosuje się wyłączenie przedmiotowe zawarte w art. 1a pkt 1b tej ustawy.

[SOP]

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 11 kwietnia 2022 r. Sąd Okręgowy w Sieradzu przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne:

„Czy do będącej przedmiotem zbycia po podziale geodezyjnym części nieruchomości rolnej, podlegającej reglamentacji w ramach art. 2b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, stanowiącej działkę o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha stosuje się wyłączenie przedmiotowe zawarte w art. 1 a pkt. 1 b. ustawy, czy też przesądzające znaczenie w tym zakresie ma powierzchnia nieruchomości przed podziałem?”

Zagadnienie to wyłoniło się w toku rozpoznawania przez ten Sąd apelacji w sprawie o odłączenie części nieruchomości z księgi wieczystej, założenie nowej księgi wieczystej i wpis prawa własności.

Sprawa ta zawisła w związku z następującymi ustaleniami faktycznymi i prawnymi: Dla nieruchomości położonej w miejscowości F., gmina P., w skład której wchodzi lasy i grunty orne o łącznej powierzchni 2,7506 ha, prowadzona jest księga wieczysta. W dziale II tej księgi, jako właścicielka nieruchomości wpisana jest E. T. - na podstawie postanowienia Sądu Rejonowego w Łasku z 3 sierpnia 2018 r., wydanego w sprawie o zniesieniu współwłasności nieruchomości. W czerwcu 2019 r. wchodząca w skład wskazanej nieruchomości rolnej działka [...] uległa podziałowi na działki o nr [...], [...]1, [...]2, [...]3, [...]4, [...]5 oraz [...]6. 6 grudnia 2019 r. właścicielka nieruchomości zawarła z T. T. notarialną umowę sprzedaży jednej z wydzielonych działek o powierzchni 0,0800 ha oraz udziału w wysokości 1/8 we współwłasności innej wydzielonej działki, o powierzchni 0,0437 ha, wchodzących w skład nieruchomości rolnej objętej wskazaną wyżej księgą wieczystą. Na zbycie tej nieruchomości nie uzyskano zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

T. T. wniósł o odłączenie części nieruchomości - działki o pow. 0,08 ha oraz działki o powierzchni 0,0437 ha, założenie dla nich nowych ksiąg wieczystych i wpis

prawa własności na swoją rzecz, a w przypadku działki w której miał nabyć udział – o wpis udziału we współwłasności w wysokości 1/8.

Zaskarżonymi postanowieniami z 30 listopada 2021 r. Sąd Rejonowy w Łasku wnioski te oddalił.

Sąd Rejonowy zauważył, że od 1 maja 2016 r. weszły w życie nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi przewidziane w ustawie z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. W dacie nabycia przez E. T. nieruchomości rolnej, jak i w dacie zawarcia przez nią umowy sprzedaży, obowiązujące unormowania prawne nakładały na nabywców nieruchomości rolnych nakaz prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia tej nieruchomości, a w przypadku osoby fizycznej prowadzenia gospodarstwa osobiście (art. 2b ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego) oraz zakaz zbycia lub oddania w posiadanie nabytej nieruchomości innym podmiotom (art. 2b ust. 2) w tym okresie. Przy czym zbycie przed upływem okresu 5 lat od dnia przeniesienia jej własności mogło nastąpić wyłącznie za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (art. 2b ust. 3).

Jednocześnie, wedle treści art. 461 k.c. i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, przez „nieruchomość rolną”, o której mowa w w/w ustawie – w ocenie Sądu Rejonowego - należy rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne.

Zdaniem tego Sądu, nieruchomość będąca przedmiotem niniejszego postępowania, stanowi nieruchomość rolną, niezależnie od tego z ilu działek ewidencyjnych się składa. Kwalifikacja nieruchomości objętej przedmiotową księgą wieczystą jako nieruchomości rolnej w rozumieniu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w kontekście wskazanego tam kryterium obszarowego, przesądza o konieczności stosowania w stosunku do niej przepisów w/w ustawy. Spełnienie kryterium obszarowego w rozumieniu art. 1 a pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju

rolnego powinno być oceniane *a priori* w odniesieniu do nieruchomości rolnej zbywcy, bo podziały ewidencyjne istniejących działek nie mogą wykluczyć stosowania ustawy wobec danej nieruchomości. Wobec zatem istniejących ograniczeń w zbywaniu nieruchomości rolnych, przewidzianych powyższymi przepisami, doszło – w ocenie Sądu - do naruszenia zasad obrotu, skutkującego nieważnością dokonanej czynności prawnej.

Z tego powodu sąd wieczystoksięgowy uznał, że umowa sprzedaży z 6 grudnia 2019 r. dotycząca części nieruchomości rolnej E. T. nie wywołuje zamierzonych przez strony skutków prawnych (jako nieważna).

Wnioskodawca wywiódł apelację od postanowienia Sądu Rejonowego, zaś w toku postępowania apelacyjnego Sąd odwoławczy powziął wątpliwość, czy do części nieruchomości będącej przedmiotem zbycia już po podziale geodezyjnym należy stosować wyjątek ustawy dotyczący działek o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha i przedstawił Sądowi Najwyższemu powyższe zagadnienie prawne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 390 § 1 k.p.c., jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy.

Instytucja pytań prawnych, prowadząca do związania sądów niższych instancji w danej sprawie poglądem Sądu Najwyższego, zawartym w podjętej uchwale, jest wyjątkiem od konstytucyjnej zasady podległości sędziów tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). W związku z tym, w utrwalonym orzecznictwie wskazuje się na potrzebę ścisłej, deklaratywnej wykładni art. 390 § 1 k.p.c., dokonywanej bez zbędnych koncesji na rzecz argumentów o nastawieniu celowościowym lub użytkowym (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 marca 1999 r., III CZP 62/98).

Wyrazem tego podejścia jest m.in. konsekwentnie respektowane w judykaturze założenie, że przedstawiane Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne musi nie tylko wiązać się z rozpatrywaną sprawą i implikować istotne,

poważne wątpliwości interpretacyjne, lecz także nie może zmierzać do zastąpienia sądu *meritii* w powinności wydania rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie.

W orzecznictwie podkreśla się, że przedmiotem zagadnienia prawnego może być jedynie taka poważna wątpliwość prawna, której wyjaśnienie w formie uchwały jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd drugiej instancji. Sąd ten powinien zatem szczegółowo wyjaśnić, na czym polegają jego wątpliwości i dlaczego uważa je za poważne. Obowiązany jest również wykazać, że wątpliwości te pozostają w związku z rozstrzygnięciem środka odwoławczego. Przed wystąpieniem z pytaniem prawnym Sąd powinien podjąć samodzielnie próbę wyjaśnienia wątpliwości prawnych i wystąpić z pytaniem jedynie wówczas, gdy obiektywnie ujmując, nie może ich rozstrzygnąć. Instytucja pytania nie służy bowiem zastępowaniu sądu *meriti* przez Sąd Najwyższy w procesie koniecznej wykładni prawa i jego stosowania (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 14 czerwca 2019 r., III CZP 9/19, postanowienie Sądu Najwyższego z 9 października 2020 r., III CZP 73/19). Zagadnienia prawnego nie można przy tym ograniczać do pytania wprost lub pośrednio o sposób rozstrzygnięcia (postanowienie Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2018 r., III CZP 72/18). Instytucja pytań prawnych nie może być wykorzystywana do przerzucenia na Sąd Najwyższy decyzji jurysdykcyjnej obciążającej sąd orzekający.

Przytoczone w tym zakresie argumenty podlegają rozważeniu przez Sąd Najwyższy, który w pierwszej kolejności bada, czy spełnione zostały warunki do podjęcia uchwały. Taka sytuacja, zdaniem Sądu Najwyższego, ma miejsce w niniejszej sprawie. Zagadnienie prawne zostało przedstawione przez sąd drugiej instancji (art. 390 § 1 k.p.c.) w związku z rozpoznaniem apelacji, ma poważny charakter i pozostaje w związku z rozstrzygnięciem środka odwoławczego. Przedstawione zagadnienie prawne nie było dotychczas przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego, a problematyka której dotyczy ma doniosły charakter.

Podjęcie uchwały w niniejszej sprawie, w ocenie Sądu Najwyższego, jest istotne z punktu widzenia zapewnienia zgodności z prawem i jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych, konieczne dla realizacji przez ten sąd jego konstytucyjnych i ustawowych obowiązków.

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu sprowadza się do wykładni pojęcia „nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha”, zawartego w art. 1a pkt. 1b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Przepis ten został wprowadzony przez art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Konsekwencją jego uchwalenia jest to, że nabycie nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Wyznaczony w art. 1a pkt 1 lit. b ustawy limit powierzchni jest skorelowany z art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Przepisem tym wyłączono „transakcje bagatelne”, które – ze względu na powierzchnię nabywanej nieruchomości – nie mają znaczenia z perspektywy realizacji celów ustawy. Powierzchnia nieruchomości co do której nie stosuje się przepisów ustawy musi być mniejsza niż 0,3 ha, czyli zawierać się w przedziale od 0,0001 ha do 0,2999 ha. Wyłączenie nie obejmuje nabycia nieruchomości rolnej, której powierzchnia jest równa 0,3 ha (sformułowanie: „o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha”). Powierzchnię nieruchomości ustala się przy tym na podstawie danych zamieszczonych w ewidencji gruntów i budynków, a także w dziale I księgi wieczystej.

Według art. 2 pkt 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego poprzez nieruchomość rolną należy rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Zgodnie z art. 46¹ k.c., nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Natomiast art. 46 § 1 k.c. za nieruchomości uznaje części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

Z kolei stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, księgi wieczyste zakłada się i prowadzi dla nieruchomości.

Według zaś art. 24 ust. 1 tej ustawy, dla każdej nieruchomości prowadzi się odrębną księgę wieczystą.

Na gruncie tych regulacji ustawowych ujawniły się wątpliwości interpretacyjne co do tego jak rozumieć pojęcie nieruchomości rolnych, o którym mowa w art. 1 a pkt. 1b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, na użytek zakresu wyłączenia stosowania wskazanej ustawy, a w szczególności ograniczeń określonych w art. 2b. W tym zakresie możliwe są co najmniej trzy różne koncepcje wykładnicze.

Pierwsza z nich zakłada, że nieruchomość rolna obejmuje cały grunt będący przedmiotem własności jednego właściciela, niezależnie od tego, ile działek ewidencyjnych obejmuje oraz bez względu na to, ile ksiąg wieczystych zostało urządzonych dla jego części. W świetle tej koncepcji przedmiotem wyłączenia ze stosowania obostrzeń określonych w ustawie mogą być wyłącznie grunty w takim rozumieniu. Nie jest zatem możliwe „odłączanie” od całości gruntu i sprzedawanie bez zastosowania ustawy poszczególnych działek ewidencyjnych, choćby nawet miały urządzone odrębne księgi wieczyste.

Według drugiej koncepcji, grunt będący przedmiotem własności jednego właściciela stanowi tyle nieruchomości, ile ksiąg wieczystych urządzono dla składających się na niego działek ewidencyjnych lub ich grup. Zwolennicy tej koncepcji powołują się na treść art. 1 ust. 2 i art. 24 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Tego rodzaju podejście znajdowało dotychczas poparcie m.in. w orzecznictwie Sądu Najwyższego (np. postanowienie z 30 października 2003 r., IV CK 114/02, wyrok z 26 lutego 2003 r., II CKN 1306/00, czy wyrok z 22 lutego 2012 r., IV CSK 278/11).

Z kolei trzecia koncepcja definiuje nieruchomość z punktu widzenia jej nabywcy, czyli przyjmuje, że przedmiotem oceny spełniania kryterium obszarowego jest działka ewidencyjna, której własność jest przenoszona na nabywcę. Może być ona w tej sytuacji jedynie fragmentem gruntu, którego powierzchnia jest równa lub większa od 0,3 ha, ale też działka ta może być odłączona z dotychczasowej księgi wieczystej.

W nauce prawa reprezentowany jest przede wszystkim pogląd, iż w art. 1a pkt 1 lit. b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest mowa o nieruchomości rolnej, która jest przedmiotem nabycia, nawet jeśli stanowi ona część większego, dzielonego kompleksu rolnego. Według tego stanowiska nabycie jest możliwe, gdy nabywana nieruchomość rolna, chociaż stanowiąca część większej nieruchomości rolnej, nie przekracza 0,2999 ha, bez względu na liczbę nabywanych działek (zob. Z. Truszkiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, Rejent 2017, nr 7, s. 104; *idem*, *O kilku podstawowych zagadnieniach na tle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Rejent 2017, nr 10, s. 49; P. Bender, *Podstawowe problemy stosowania znnowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Rejent 2019, nr 11, s. 37-38; J. Bieluk, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Komentarz do art. 2b, nb. 21; T. Czech, *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 32; P. Popardowski, *Komentarz do art. 1a ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, [w:] *Prawo rolne. Obrót nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Popardowski, Warszawa 2021, s. 117, nb. 45).

Nieliczne są poglądy przeciwnie, odwołujące się przede wszystkim do potrzeby ochrony gospodarstw rolnych przed podziałem, wskazujące na konieczność stosowania kryterium własnościowego.

W ocenie Sądu Najwyższego prawidłowe jest stanowisko odwołujące się do przedmiotu obrotu w konkretnej czynności nabycia nieruchomości. Przewidziana w art. 1a ust. 1 pkt b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego norma powierzchniowa odnosi się bowiem właśnie do nabywanej nieruchomości rolnej. Ustawodawca posługuje się pojęciem nabycia nieruchomości jako polem reglamentacji ustawowej, przez co istotne dla wyłączenia ustawowego jest to, co aktualnie stanowi przedmiot obrotu, a nie okoliczność ujęcia obok tego przedmiotu również innych działek gruntu. Z perspektywy kwalifikacji nieruchomości na cele stosowania ustawy, znaczenie ma przedmiot czynności prawnej (przedmiot obrotu) jako wyodrębniona nieruchomość w rozumieniu kodeksu cywilnego. Nie jest istotne, czy składa się ona z jednej, czy większej liczby działek geodezyjnych, ani czy jest wyodrębniana z obejmującej większą liczbę działek nieruchomości postrzeganej wieczystoksięgowo. Wydzielenie nieruchomości o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha

powoduje więc wyłączenie tej nieruchomości z regulacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym z wszelkich rygorów dotyczących obrotu nieruchomościami rolnymi. Jeżeli więc przenoszona jest własność działki mniejszej niż 0,3 ha, to taka czynność nie podlega przepisom ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, niezależnie od tego, czy w księdze wieczystej prowadzonej, dla tej działki są jeszcze wpisane inne działki, niż ta która jest przedmiotem obrotu oraz niezależnie od tego, że przenoszący własność nieruchomości jest również właścicielem innych sąsiadujących z nią działek.

Stanowiska odmienne, opowiadające się za rozumieniem ustawowej definicji nieruchomości rolnej zawartej w tej ustawie według kryterium własnościowego bądź wieczystoksięgowego są nietrafne. Dla uzasadnienia pierwszego poglądu wskazuje się przede wszystkim potrzebę przeciwdziałania podziałom nieruchomości rolnych, podnosząc m.in. iż skoro gospodarstwa rodzinne stanowić mają podstawę ustroju rolnego całego państwa (art. 23 Konstytucji), regulacje prawne wprowadzane przez ustawodawcę muszą być widziane w perspektywie zapewnienia m.in. bezpieczeństwa żywnościowego kraju, będącego składnikiem bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji. O ile Sąd Najwyższy dostrzega interes publiczny w regulowaniu przez ustawodawcę kwestii obrotu ziemią rolną, o tyle uważa że aktualnie brak jest zagrożenia np. co do sztucznych podziałów ewidencyjnych istniejących działek w celu utworzenia jednostek mniejszych niż 0,3 ha, gdyż stosowne ograniczenia w tym zakresie wynikają z obowiązujących przepisów prawa. Wprowadzenie zaś tak daleko idących ograniczeń jak wynikające z poglądu o potrzebie rozumienia ustawowej definicji nieruchomości rolnej zawartej w tej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego według kryterium własnościowego prowadziłoby do nieakceptowalnych w obrocie nieruchomościami obostrzeń i ingerencji władzy publicznej w gospodarowanie ziemią. Z kolei stanowisko o potrzebie wieczystoksięgowego rozumienia wyłączenia o którym mowa w art. 1a ust. 1 pkt b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego prowadziłoby do przypadkowych rezultatów, nierealizujących celów ustawy i potrzeb obrotu cywilnoprawnego.

Z tych względów, zdaniem Sądu Najwyższego, zasadne jest stanowisko wedle którego w art. 1a pkt 1 lit. b ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jest mowa

o nieruchomości rolnej, która ma być przedmiotem nabycia, nawet jeśli stanowi ona część większego, dzielonego kompleksu rolnego.

Dlatego Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. podjął uchwałę jak na wstępie.

(r.g.)

[ał]