
Z ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO

Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008r.,
III CZP 95/08, OSNC 2009/9/121

Osobie, która złożyła oświadczenie wyrażające zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu (art. 29 ust. 1d w związku z art. 29 ust. 1c ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 ze zm.) i w związku z tym korzysta z pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy, nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy.

Głosowana uchwała Sądu Najwyższego jest kolejnym orzeczeniem, w którym podjęta została problematyka dotycząca instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, uregulowanej w art. 29 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (powoływanej dalej jako: u.g.n.r.S.P.)¹.

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego dominowała problematyka dotycząca instytucji pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, ale uregulowanej w art. 34-36 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami² (powoływanej

¹ Szerzej na temat pierwszeństwa zob.: K. Świdorski, *Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości*, „Rejent” 2000, nr 11; W. Nalaskowski, *Sankcja za naruszenie przepisów regulujących pierwszeństwo w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 5; E. Gniewek, *O skutkach naruszenia zasad pierwszeństwa nabycia nieruchomości skarbowych i samorządowych – krótka polemika*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 10; B. Burian, *Pierwszeństwo nabycia nieruchomości*, Zakamycze, Kraków 2004; R. Trzaskowski, *Skutki naruszenia pierwszeństwa w braku wyraźnej regulacji ustawowej*, „Palestra” 2007, nr 7; E. Kremer, *Instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości*, „Studia Iuridica Agraria” t. VI, 2007.

² Tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603.

dalej jako: u.g.n.), natomiast z orzeczeń dotyczących pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 u.g.n.r.S.P. należy przypomnieć uchwałę Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06³. W uchwale tej Sąd Najwyższy sformułował pogląd, że „naruszenie pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.ro.S.P. przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości rolnej nie powoduje jej nieważności”. Dla uzasadnienia tego stanowiska Sąd Najwyższy odwołał się do modelowej instytucji pierwszeństwa, której upatruje w najbardziej – jak dotychczas – rozwiniętej jurydycznie regulacji prawnej instytucji pierwszeństwa przewidzianej w art. 34-36 u.g.n., mogącej stanowić zasadniczy punkt odniesienia dla innych szczegółowych postaci pierwszeństwa, pojawiających się w innych aktach prawnych, w tym art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. Z przyjętego poglądu o modelowym charakterze instytucji pierwszeństwa uregulowanej w art. 34-36 u.g.n Sąd Najwyższy wywodzi wniosek, że skutki prawne naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. należy oceniać, uwzględniając art. 36 u.g.n., czyli deliktową odpowiedzialność odszkodowawczą⁴. Przypomnienie powyższego orzeczenia istotne jest z dwóch powodów: po pierwsze – przesądza kwestię skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 u.g.n.r.S.P., po drugie – wskazuje na relacje zachodzące pomiędzy pierwszeństwem uregulowanym w u.g.n.r.S.P. a pierwszeństwem ustanowionym w u.g.n.

Głosowana uchwała dotyczy kolejnego zagadnienia, przed rozstrzygnięciem którego stanął Sąd Najwyższy, a mianowicie odpowiedzi na pytanie, czy uprawnionemu z tytułu pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 w u.g.n.r.S.P., który został zawiadomiony przez Agencję Nieruchomości Rolnych o zamiarze sprzedaży nieruchomości i złożył oświadczenie wyrażające zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu (art. 29 ust. 1d), przysługuje roszczenie o zawarcie umowy.

Ustosunkowując się do powyższej kwestii, Sąd Najwyższy przyjął, że roszczenie o zawarcie umowy nie przysługuje. W uzasadnieniu swojego stanowiska Sąd wskazał, że w orzecznictwie SN, a także w doktrynie dominuje stanowisko, iż pierwszeństwo nie jest prawem podmiotowym i nie stanowi źródła roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości. W uzasadnieniu orzeczenia Sądu Najwyższego powołano się na:

- wspomnianą wyżej uchwałę SN z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06;
- wyrok SN z 12 marca 2003 r., III CKN 857/00, w którym sformułowano następującą tezę: „Z przepisów art. 23 ust. 4 ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, jak i art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nie wynika roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży”;

³ OSNC 2007, nr 10, poz. 149.

⁴ Zob. E. Kremer, *Glosa do uchwały SN z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 317-322.

– uchwałą składu siedmiu sędziów SN z 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92, w której sformułowano pogląd, że „pierwszeństwo polega przede wszystkim na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz. Jego konstrukcja jurystyczna nie jest oparta na uprawnieniu, lecz na tkwiącym w pierwszeństwie zakazie zadysponowania rzeczą w sposób je naruszający. Realizacja pierwszeństwa jest zatem możliwa dopiero wówczas, gdy adresat zakazu stworzy swym zachowaniem sytuację, w której zakaz staje się aktualny”.

Wskazanie powyższych orzeczeń, które są powoływane i akceptowane przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu głosowanej uchwały, jest o tyle istotne, że odwołanie to ma wskazywać na pewną jednolitość poglądów w orzecznictwie, podczas gdy w najnowszym orzecznictwie reprezentowane są różne poglądy, o czym w dalszej części glosy. W omawianym uzasadnieniu SN, dokonując wykładni przepisów u.g.n.r.S.P. dla potrzeb rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego, przyznał, że nie zawierają one jednoznacznego rozstrzygnięcia, a niektóre uregulowania przemawiają na rzecz poglądu o przysługiwaniu osobie, której przyznane zostało pierwszeństwo nabycia, prawa podmiotowego (w art. 29 ust. 1f ustawodawca posługuje się określeniem „uprawnienie”). Z tego jednak faktu nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków, albowiem – według Sądu Najwyższego – specyfika obrotu nieruchomości wymaga ostrożności przy dokonywaniu wykładni pojęcia „pierwszeństwo”. Sąd ten podkreślił, że Agencja, wykonując ustawowy obowiązek zawiadomienia osoby uprzywilejowanej z tytułu pierwszeństwa o zamiarze zbycia nieruchomości, nie składa oświadczenia woli zawarcia umowy sprzedaży. Zawiadomienie nie może być postrzegane jako oświadczenie woli zawarcia umowy sprzedaży, nie jest elementem czynności prawnej, a jedynie warunkiem prawnym (*conditio iuris*) niezbędnym dla wywołania określonego skutku prawnego. Wskazał także, że jako zbyt daleko idący należy oceniać taki sposób interpretacji art. 29 ust. 1d u.g.n.r.S.P., zgodnie z którym skorzystanie z pierwszeństwa polega na złożeniu oświadczenia stanowiącego element czynności prawnej kreującej zobowiązanie, z którego wynika roszczenie i odpowiadający mu obowiązek zawarcia stanowczej umowy przeniesienia własności nieruchomości.

Na podstawie jednostronnej czynności prawnej zobowiązanie innego podmiotu do przeniesienia własności nieruchomości powinno wynikać z przepisu – takiego jednakże dotychczas brak. Ponadto, ograniczenia prawa własności nie powinny podlegać wykładni rozszerzającej, a taką wykładnię stanowiłoby przyjęcie, że uprawnionemu z tytułu pierwszeństwa służy roszczenie o zawarcie umowy. Przedstawionego stanowiska – zdaniem SN – nie zmienia okoliczność, że uprzywilejowany złożył oświadczenie o skorzystaniu z pierwszeństwa. Ostatni argument, który wysunął Sąd Najwyższy, dotyczy formy czynności prawnej: zarówno do powstania zobowiązania do przeniesienia własności, jak i jej przeniesienia niezbędne jest zachowanie formy aktu notarialnego, która zastrzeżona jest pod rygorem nieważności, natomiast przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie zawiera-

ją obowiązku złożenia oświadczenia o skorzystaniu z pierwszeństwa w formie aktu notarialnego, jak również nie regulują wyjątku od tej zasady.

Jak w każdym przypadku głosowanego orzeczenia, stanowisko Sądu Najwyższego przyjęte w uchwale analizuje się na podstawie argumentów podnoszonych w uzasadnieniu, choć należy także przemyśleć, czy wszystkie argumenty istotne dla rozstrzygnięcia danego zagadnienia zostały w uzasadnieniu rozważone.

Podjęcie próby polemiki z argumentacją Sądu Najwyższego zawartą w uzasadnieniu głosowanej uchwały nie jest zadaniem łatwym. Trudno kwestionować przyjęte rozważania, natomiast można się zastanowić nad próbą wskazania trochę innego spojrzenia na omawiane zagadnienie, odwołać się do innych orzeczeń i argumentów, a w konsekwencji sprowokować dalszą dyskusję. Przede wszystkim należy podkreślić, że w dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości zagadnieniem pierwszoplanowym była kwestia skutków naruszenia przepisów o pierwszeństwie przy zawieraniu umowy sprzedaży, a zatem, czy naruszenie tych przepisów powoduje nieważność zawartej umowy sprzedaży, czy jedynie konsekwencje odszkodowawcze. Przedmiotem szczególnych rozważań był problem, czy i w jaki sposób naruszenie przepisów o pierwszeństwie wpływa na umowę sprzedaży nieruchomości, która została zawarta z osobą trzecią, a nie z osobą uprawnioną z tytułu pierwszeństwa.

W głosowanej uchwale przedmiotem rozważań jest taki stan faktyczny w którym Agencja – wykonując ustawowy obowiązek – zawiadomiła osobę uprawnioną z tytułu pierwszeństwa o przeznaczeniu nieruchomości na sprzedaż (art. 29 ust. 1c u.g.n.r.S.P.), osoba ta (zgodnie z art. 29 ust. 1 d u.g.n.r.S.P.) złożyła oświadczenie, że wyraża zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu, jednakże do zawarcia umowy nie doszło. W takiej sytuacji powstaje pytanie, czy osobie uprawnionej z tytułu pierwszeństwa przysługuje roszczenie o zawarcie umowy? Przedmiotem analizy nie są zatem takie okoliczności, jakich dotyczyły wspomniane wyżej orzeczenia (w których chodziło o wpływ naruszenia przepisów o pierwszeństwie na umowę zawartą z osobą trzecią), ale pozycja prawna uprawnionego z tytułu pierwszeństwa, z którym nie została zawarta umowa (nie została również zawarta z osobą trzecią), rozpatrywana z punktu widzenia możliwości dochodzenia zawarcia tej umowy.

W tym stanie rzeczy kwestią podstawową jest ustalenie sposobu zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości z osobą uprawnioną z tytułu pierwszeństwa jako kupującym. Bezsparnie wiadomo tylko tyle, że odbywa się to w drodze bezprzetargowej. Dla dokonania powyższych ustaleń zasadne będzie sięgnięcie do rozwiązań zawartych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, która – analogicznie jak w ustawie o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – dopuszcza sprzedaż nieruchomości w drodze przetargu i w drodze bezprzetargowej. Zgodnie z art. 28 u.g.n., sprzedaż nieruchomości następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej; warunki zbycia nieruchomości w drodze przetargu obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu, natomiast warunki zbycia w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzonych z nabywcą. Powołany przepis stanowi także, że protokół

z przeprowadzonego przetargu lub protokół z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowi podstawę do zawarcia umowy. Następnie przepis art. 37 ust. 2 u.g.n. określa przypadki, w których nieruchomości zbywana jest w drodze bezprzetargowej. Jednym z nich jest zbycie na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo. Z kolei przepis art. 39 ust. 2 u.g.n. przewiduje jeszcze jeden przypadek: jeśli drugi przetarg zakończy się wynikiem negatywnym, to stosowny organ w określonym terminie może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi.

Ze wskazanych rozwiązań jednoznacznie wynika, że zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej następuje w trybie rokowań. Ten tryb zawierania umów uregulowany jest w art. 72 k.c., a obecna jego nazwa to „tryb negocjacyjny”. Zarówno Kodeks cywilny, jak i ustawa o gospodarce nieruchomościami nie regulują formy prawnej prowadzenia rokowań i ustalenia ich wyniku. Również w wyroku SN z 10 stycznia 2003 r. (V CKN 1604/00) przyjęto, że postanowienia umowy o sprzedaży nieruchomości są uzgadniane w toku rokowań i podlegają kodeksowej regule zawierania umów w trybie rokowań (art. 72 k.c.). W wyroku tym Sąd orzekł, że „zawiadomienie najemcy o zamiarze sprzedaży lokalu było *sui generis* ofertą, której przyjęcie nie spowodowało zawarcia umowy sprzedaży, lecz otwierało następny etap rokowań, a nieosiągnięcie zgody w trakcie ich prowadzenia uniemożliwiło dokonanie sprzedaży”⁵. Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, sprzedaż nieruchomości osobie uprawnionej z tytułu pierwszeństwa następuje bez przetargu; dopiero gdy nieruchomości nie zostały sprzedane w tym trybie, lub tryb ten nie ma zastosowania, sprzedaż następuje w trybie publicznego przetargu.

Należy zgodzić się z poglądem Sądu Najwyższego, że zawiadomienie przez Agencję osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa o zamiarze sprzedaży nieruchomości nie jest oświadczeniem woli, a zatem nie stanowi elementu czynności cywilnoprawnej. Należy jednak postawić pytanie: czym jest takie zawiadomienie? W świetle wskazanych wyżej rozważań, mając na uwadze pogląd SN zawarty w uzasadnieniu uchwały z 21 grudnia 2006 r., zgodnie z którym w ustawie o gospodarce nieruchomościami zawarty jest modelowy charakter instytucji pierwszeństwa, należy przyjąć, że zawiadomienie stanowi rozpoczęcie rokowań w sprawie sprzedaży nieruchomości. Oświadczenie uprawnionego z tytułu pierwszeństwa, że wyraża zgodę na jej nabycie po cenie określonej w zawiadomieniu, wskazuje, że rokowania zakończyły się pomyślnie, albowiem strony uzgodniły istotne postanowienia umowy. Z § 4 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z 1 sierpnia 2003 r.⁶ wynika, że w zawiadomieniu Agencja podaje nie tylko cenę, ale również dane dotyczące nieruchomości, inne wa-

⁵ Wyrok SN z 10 stycznia 2003 r., V CKN 1604/00, „Wspólnota” 2004, nr 6, s. 58, LEX, nr 77072.

⁶ W sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów, Dz. U. 2003, Nr 140, poz. 1350.

runki nabycia nieruchomości, a także (w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej) zamieszcza informację o konieczności spełnienia przez nabywcę wymogu z art. 28a ustawy (w wyniku sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie może przekroczyć 500 ha). Akceptacja przez uprawnionego z tytułu pierwszeństwa treści zawiadomienia przesłanego przez Agencję Nieruchomości Rolnych wskazuje, że rokowania w sprawie sprzedaży nieruchomości zakończyły się pomyślnie, albowiem strony doszły do porozumienia w sprawie warunków sprzedaży.

Czy zatem w takiej sytuacji uprawnionemu z tytułu pierwszeństwa przysługuje roszczenie o zawarcie umowy, jeżeli zobowiązany z tytułu pierwszeństwa odmawia jej zawarcia? W głosowanej uchwale Sąd Najwyższy przyjął, że roszczenie o zawarcie umowy nie przysługuje. Natomiast kwestia ta nie jest w orzecznictwie jednoznaczna. Wskazuje się np., że ustawowe pierwszeństwo przewidziane w art. 34 ust. 1 pkt 2 u.g.n. nie jest równoznaczne z roszczeniem, nie jest bowiem prawem podmiotowym, z którego wynikałoby roszczenie „przymuszające” właściciela do sprzedaży nieruchomości. Roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości przysługiwałoby uprawnionemu z tytułu pierwszeństwa dopiero w sytuacji, gdyby strony w wyniku przeprowadzonych rokowań uzgodniły wszystkie istotne postanowienia umowy (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 24 lipca 2008 r., II SA/Gd 359/08, LEX, nr 511483).

Podobny pogląd został zaprezentowany w wyroku SN z 17 lipca 2009 r., IV CSK 109/09⁷, zgodnie z którym: „Jeśli – stosownie do art. 28 ust. 3 u.g.n. – zarówno protokół z przetargu, jak i protokół z rokowań stanowią podstawę zawarcia umowy, to nie ma uzasadnienia dla stanowiska, które odmawiałoby stronom protokołu uzgodnień dokonanych w toku rokowań roszczenia o zawarcie umowy. Przy ocenie skuteczności roszczenia o zawarcie umowy na podstawie protokołu uzgodnień nie ma też istotnego znaczenia fakt, że w protokole uzgodnień nie ustalono terminu zawarcia umowy sprzedaży. W każdym razie brak podstaw, aby powoływać się tu na art. 41 u.g.n. odnoszący się do przetargu, natomiast znajduje zastosowanie ogólna reguła wymieniona w art. 455 k.c. W uzasadnieniu wspomnianego wyroku SN m.in. odwołał się do sytuacji prawnej nabywcy nieruchomości ustalonego w drodze przetargu, który może dochodzić zawarcia umowy i w analogiczny sposób potraktował nabywcę nieruchomości ustalonego w drodze rokowań. Zważywszy, że przepisy nie wprowadzają żadnych formalnych wymogów co do formy ustaleń poczynionych w rokowaniach, nie można takich wymogów formułować. Ustalenia wynikające z rokowań mogą zatem wynikać z treści zawiadomienia Agencji o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, adresowanego do osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa, i oświadczenia tej osoby, że wyraża zgodę na nabycie tej nieruchomości na warunkach podanych w zawiadomieniu.

Wskazane orzeczenia wyraźnie różnicują pozycję prawną osoby uprawnionej z tytułu pierwszeństwa do nabycia nieruchomości. Nie negują generalnego poglądu,

⁷ Wyrok SN z 17 lipca 2009 r., IV CSK 109/09, LEX, nr 528224.

że z ustawowego pierwszeństwa nie wynika roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży, dopuszczając takie roszczenie dopiero w sytuacji, gdy strony w wyniku przeprowadzonych rokowań uzgodniły wszystkie istotne postanowienia umowy sprzedaży. Dostrzec można zatem, że podnoszone przez Sąd Najwyższy argumenty, zawarte w uzasadnieniu głosowanej uchwały, nie stanowią pełnego i wyczerpującego przedstawienia zagadnienia. W swoich rozważaniach Sąd Najwyższy właściwie opiera się na tych argumentach, na które wskazywano przy rozważaniu skutków naruszenia pierwszeństwa nabycia, w przypadku gdy doszło do zbycia nieruchomości na rzecz osoby nieuprawnionej z tytułu pierwszeństwa. Wówczas dodatkowo pojawiały się także aspekty, jak potrzeba ochrony osoby trzeciej, która nabyła nieruchomość, jak również zapewnienie stabilnych i pewnych rozwiązań w zakresie obrotu nieruchomościami. W sytuacji gdy Agencja – zgodnie z ustawowym obowiązkiem – zawiadamia uprawnionego z tytułu pierwszeństwa o zamiarze sprzedaży nieruchomości, ten w określonym terminie składa oświadczenie, że wyraża zgodę na nabycie nieruchomości na warunkach podanych w zawiadomieniu, a Agencja mimo to odmawia zawarcia umowy sprzedaży i nie zawiera jej również z osobą trzecią, wówczas ochrona prawnej wymaga wyłącznie osoba uprawniona z tytułu pierwszeństwa.

Mając na uwadze stanowisko Sądu Najwyższego przedstawione w głosowanej uchwałie z 7 października 2008 r., a następnie pogląd wyrażony w wyroku z 17 lipca 2009 r., pojawia się zasadnicze pytanie, jakie jest ostateczne stanowisko Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie, albowiem rozstrzygnięcia te prowadzą do zasadniczo różnych wniosków i – co za tym idzie – odmiennych skutków prawnych. Z tak skomplikowanym zagadnieniem, jakim jest instytucja pierwszeństwa nabycia nieruchomości, z pewnością jeszcze nie raz przyjdzie się zmierzyć Sądowi Najwyższemu w kolejnych orzeczeniach.

ELŻBIETA KREMER

⁸ OSNIC 2009, nr 11, poz. 149.