
III. PRZEGLĄD ORZECZNICTWA

Z ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Wyrok ETS z 24 maja 2007 r. w sprawie C-45/05, *Maatschap Schonewille-Prins przeciwko Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*

Prawo do płatności bezpośredniej powiązanej z produkcją w kontekście celów ustawodawstwa wspólnotowego – skutki naruszenia obowiązku sprawozdawczości

Zakres swobody legislacyjnej państw członkowskich w ustanawianiu krajowego systemu sankcji.

1. Aby cele ustawodawstwa wspólnotowego w zakresie zaufania konsumentów do jakości produktu rolnego, ochrony zdrowia publicznego i stabilności rynku mogły zostać osiągnięte, system identyfikacji i rejestracji musi być zawsze absolutnie skuteczny i niezawodny. [...] Niedochowanie terminu zgłoszenia odpowiednich danych (o przewozie bydła do i z gospodarstwa) dyskwalifikuje daną sztukę do uzyskania premii za ubój, a tym samym powoduje wyłączenie prawa do premii za to zwierzę (pkt 41-43).

2. Gdy prawodawca wspólnotowy ustanawia przesłanki kwalifikacji do pomocy, wyłączenie spowodowane niespełnieniem jednej z tych przesłanek nie stanowi sankcji, lecz zwykłą konsekwencję nieprzestrzegania wymogów przewidzianych prawem. [...] Niedochowanie terminu (...) stanowi niespełnienie jednej z przesłanek kwalifikujących do uzyskania premii (pkt 47-48).

1. Wprowadzenie

Swoistość płatności bezpośredniej jako instytucji wspólnotowego prawa rolnego przejawia się między innymi w niezwykle złożonej konstrukcji wydatkowania środ-

ków publicznych w administracyjnym procesie realizacji tego instrumentu. Poszczególne etapy określania ram systemowych, kryteriów kwalifikowalności, zakresu zobowiązań producentów rolnych, obowiązków sprawozdawczości (*ex ante* oraz *ex post*) oraz rejestracji konkretnych zdarzeń i czynności podejmowanych w gospodarstwie rolnym służą swego rodzaju legitymizacji udzielonego wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej. Zasadność kierowania transferów pieniężnych do rolnictwa jest także funkcją realizacji ogólnych celów wynikających z interesu publicznego Wspólnoty, który w większości przypadków na gruncie polityki rolnej oznacza dążenie do zagwarantowania wysokiej jakości produktów rolnych, bezpieczeństwa żywności i zdrowia publicznego, ochrony środowiska oraz stabilizacji szeroko rozumianej sytuacji rynkowej.

Mówiąc obrazowo, elementy te stanowią nierozzerwalny splot czynności, których zaistnienie w procesie realizacji instrumentu płatności bezpośredniej jest niezbędne dla końcowego wyniku reakcji łańcuchowej. Wadliwość jednego z ogniw czyni osiągnięcie docelowego stanu niemożliwym i to bez względu na poczynione nakłady i prawidłowość wykonania wcześniejszych czynności – w tym również w przypadku ewentualnej próby naprawy sytuacji. Wydaje się, że podobnie pojmował instytucję płatności bezpośredniej Trybunał Sprawiedliwości rozpatrując pytania prejudycjalne zadane przez holenderski sąd, przed którym toczyło się postępowanie w sprawie przedsiębiorstwa rolniczego (spółki Maatschap Schonewille-Prins) specjalizującego się w hodowli bydła i wnoszącego o przyznanie premii z tytułu uboju 365 sztuk. Problem w tym, że w odniesieniu do znacznej grupy bydła zgłoszenie daty dostawy do rejestru identyfikacji i rejestracji nastąpiło po terminie. Trzeba dodać, że zwierzęta były odpowiednio oznakowane i wcześniej zarejestrowane, zgodnie z obowiązującymi w prawie wspólnotowym wymogami.

2. Ramy prawne i okoliczności postępowania prejudycjalnego

Z uwagi na bardzo długi okres postępowania sądowego na szczeblu krajowym oraz blisko dwuletni czas oczekiwania na odpowiedź sądu wspólnotowego na zadane pytania prejudycjalne, wartość omawianego orzeczenia należy odpowiednio przełożyć na aktualnie obowiązujące ustawodawstwo wspólnotowe w zakresie tzw. specyficznych płatności bezpośrednich. Premia ubojowa w sektorze wołowiny mieści się w katalogu płatności związanych z produkcją i wyłączonych z reżimu płatności jednolitej. W przypadku tego typu płatności, państwa członkowskie mają możliwość ukierunkowania środków zgromadzonych w globalnej kopercie finansowej na instrumenty, których konstrukcja wywodzi się jeszcze sprzed reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. W odniesieniu do niektórych sektorów rynku rolnego państwa członkowskie nie wdrożyły systemu płatności jednolitej, co będzie przedmiotem dyskusji w ramach przeglądu 'health check' polityki rolnej w 2008 r.

Stan faktyczny będący przedmiotem postępowania prejudycjalnego można odnieść do postanowień art. 138 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003. W świetle

tego przepisu, uzyskanie wsparcia w ramach wszystkich instrumentów wymienionych w rozdziale 12 tytułu IV rozporządzenia (np. premii wołowej, premii dla krów-mamek, premii ubojowej oraz dodatkowych premii) uzależnione jest od przestrzegania wymogów identyfikacji i rejestracji przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1760/2000. W istocie, pytanie zadane Trybunałowi wymaga udzielenia odpowiedzi na wątpliwość, czy każda nieprawidłowość w zakresie stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1760/2000 skutkuje całkowitym wyłączeniem prawa do premii, a więc: czy wadliwość jednego z ogniw poddanych administracyjnej kontroli kwalifikowalności przesądza o braku możliwości udzielenia jakiegokolwiek wsparcia na rzecz producenta rolnego?

3. Opinia Rzecznika Generalnego

Rzecznik Generalny (Ph. Leger) uznał, że opóźnienie w zgłoszeniu dostawy bydła do skomputeryzowanej bazy danych nie prowadzi samo w sobie i w sposób automatyczny do wyłączenia prawa do premii ubojowej. Stwierdził też, sugerując kierunek przyszłej argumentacji Trybunału, że państwa członkowskie są upoważnione do obniżenia lub wyłączenia prawa do premii za ubój w drodze sankcji krajowych, które mają zagwarantować zgodność z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1760/2000, pod warunkiem jednak, że stosowane sankcje są zgodne z zasadą proporcjonalności.

Zasadniczym elementem wykładni, którą kierował się Rzecznik Generalny, jest podejście, zgodnie z którym najważniejszą kwestią do przesądzenia w orzeczeniu jest fakt skutecznego i prawidłowego oznakowania i zarejestrowania bydła w różnych komponentach systemu identyfikacji i rejestracji bydła w momencie, gdy właściwy organ administracji publicznej podejmuje decyzję o zasadności przyznania premii ubojowej.

4. Rozstrzygnięcie Trybunału

Wydając wyrok Trybunał całkowicie nie zgodził się z sugestiami Rzecznika Generalnego, co rzadko się zdarza w praktyce sądów wspólnotowych. W ocenie ETS, kluczowym czynnikiem determinującym sposób prawidłowej interpretacji celu zamierzonego przez ustawodawcę wspólnotowego jest czas umożliwiający organom administracji bezzwłoczne podjęcie działań niezbędnych w celu uniknięcia wszelkiego ryzyka dla zdrowia publicznego. Należy bowiem mieć świadomość, że specyficzne uregulowania dotyczące raportowania stanu inwentarza żywego w sektorze wołowiny (wraz z podejmowanymi w gospodarstwie czynnościami w zakresie transportu np. do ubojni) wynikają z doświadczeń ze zwalczania chorób epizootycznych (zwłaszcza BSE). Na tych przesłankach Trybunał oparł dwie główne tezy wydanego wyroku.

Po pierwsze – w opinii ETS niedochowanie terminu sprawozdawczości stanowi o niedopełnieniu kryteriów kwalifikowalności, co jest w prostej linii równoznaczne z brakiem możliwości wypłaty środków wspólnotowych, m.in. w kontekście zasady ochrony interesów finansowych Wspólnoty.

Po drugie – obowiązujące akty prawne w precyzyjny sposób przewidują sankcje polegające na obniżeniu całkowitej kwoty lub wyłączeniu prawa do pomocy wspólnotowej w przypadku różnego rodzaju nieprawidłowości. Państwa członkowskie mogą stosować właściwe sankcje krajowe przeciwko producentom lub innym podmiotom uczestniczącym w procedurze przyznawania pomocy jedynie wówczas, gdy *acquis* nie przewiduje odpowiednich obniżek i wyłączeń. W ten sposób Trybunał oddalił zarzut strony pozwywającej, która brak możliwości zmniejszenia kwoty pomocy na wypadek zwłoki w sprawozdawczości uznała za wadę prawną rozporządzenia, nie dostrzegając przy tym wyczerpującej natury systemu sankcji ustalonego na poziomie Wspólnoty dla takiego właśnie zdarzenia.

5. Komentarz i uwagi końcowe

Znaczenie przedmiotowego orzeczenia oceniać należy przez pryzmat interwencji państw członkowskich na poziomie Rady Ministrów Unii Europejskiej ds. Rolnictwa i Rybołówstwa na posiedzeniu z 17-19 grudnia 2007 r. Rządy Szwecji, Austrii, Finlandii, Francji, Holandii i Francji wyraziły głębokie zaniepokojenie stanowiskiem Trybunału wyrażonym w wyroku w sprawie C-45/05. Dotychczas stosowana praktyka w postępowaniu administracyjnym pozwalała bowiem ocenić kwalifikowalność producentów rolnych do płatności specyficznej poprzez analizę dostępności notyfikacji w dniu złożenia wniosku o premię. Interpretacja Trybunału prowadzi natomiast do wniosku, zgodnie z którym *de facto* kwalifikowalność do premii ubojowej powstaje w momencie, w którym nie jest pewne, czy producent rolny będzie wnioskował o przyznanie wsparcia finansowego z tytułu uboju zwierzęcia.

Wydaje się zatem, że Trybunał dokonał znaczącego rozszerzenia *effet utile* rozporządzenia Rady (WE) nr 1254/1999 (a w odniesieniu do obecnego stanu prawnego: rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003), z którego wynika bezwzględny obowiązek realizacji celu zagwarantowania zdrowia publicznego w sposób absolutny i rzeczywisty.

Warto zauważyć, że uproszczenie rolnego *acquis* w obszarze płatności bezpośrednich, mające na celu zaniechanie stosowania płatności powiązanych z produkcją lub zachęcenie do udziału w systemie ograniczania produkcji i przyjęcie zregionalizowanego podejścia do określenia tytułu i wysokości uprawnienia do płatności, niekoniecznie uchroni państwa członkowskie przed stosowaniem interpretacji Trybunału wyrażonej w wyroku C-45/05. Przesunięciu sektorowej części koperty finansowej do reżimu płatności jednolitej może bowiem towarzyszyć uzupełnienie horyzontalnych wymogów współzależności stosowanych w tym systemie o przepis analogiczny do postanowień art. 138 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003.

Niewykluczone, że właśnie taki scenariusz najbardziej niepokoi największych producentów wołowiny w Unii Europejskiej.

Z ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO

Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06¹

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

Głosowana uchwała SN jest kolejnym orzeczeniem, w którym podjęta została problematyka skutków prawnych naruszenia przepisów o pierwszeństwie przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa.

Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie zawiera przepisów, które regulowałyby problematykę skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa, jak również nie zawiera rozwiązań, które w sposób pośredni wskazywałyby, według jakich zasad należy te skutki oceniać. Również w dotychczasowym orzecznictwie SN problematyka skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r. nie była przedmiotem bezpośrednich rozważań.

Sąd Najwyższy w głosowanej uchwale w sposób jednoznaczny rozstrzygnął, że naruszenie pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa² (dalej zwana: u.g.n.r.S.P.) nie powoduje nieważności umowy sprzedaży.

W dotychczasowym orzecznictwie SN w przedmiocie skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w innych aktach prawnych³ prezentowane były dwa różne stanowiska. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem przyjmowano nieważność zbycia nieruchomości w przypadku naruszenia pierwszeństwa nabycia przewidzianego dla określonych podmiotów, zgodnie zaś z drugim – naruszenie pierwszeństwa powodowało jedynie konsekwencje natury odszkodowawczej. O ile sama treść głosowanej uchwały wpisuje się w jeden z dotychczasowych nurtów orzecznictwa Sądu Najwyższego w przedmiocie skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa, o tyle nie może umknąć uwadze, że po raz pierwszy rozważane są skutki naruszenia pierwszeń-

¹ OSNC 2007, nr 10, poz. 149.

² Tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700.

³ Takich jak ustawa z 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, dalej zwana: u.g.n. (tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 ze zm.), czy w ustawie z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn.: Dz. U. Nr 127, poz. 1066 ze zm.).

stwa uregulowanego w art. 29 ust.1 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Rozważania zawarte w uzasadnieniu uchwały wymagają szczególnej uwagi, albowiem w tym przypadku SN nie mógł ograniczyć się do powtórzenia argumentacji stosowanej w uzasadnieniach wcześniejszych orzeczeń, które zapadły na tle innego stanu prawnego. Konieczne stało się wskazanie nowych argumentów.

SN w uzasadnieniu uchwały potwierdza, że instytucja pierwszeństwa, określana niekiedy jako „prawo pierwszeństwa”, była szeroko analizowana w orzecznictwie i literaturze. Nie ma również wątpliwości co do tego, że uregulowana została przepisami *iuris cogentis*, znajdującymi się w różnych aktach prawnych. Stąd też niejednokrotnie akcentuje się niejednorodny prawnie charakter instytucji pierwszeństwa, w tym również w zakresie ustalania skutków prawnych w przypadku jego naruszenia. Na ten niejednorodny charakter wskazywali nie tylko przedstawiciele doktryny, ale również Sąd Najwyższy w swych niektórych orzeczeniach⁴.

W uzasadnieniu rozważanej uchwały SN weryfikuje powyższe stanowisko i formułuje pogląd, że mimo tego niejednorodnego charakteru w zakresie ustalania skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa istnieje *de lege lata* możliwość i potrzeba poszukiwania wspólnych elementów konstrukcyjnych instytucji pierwszeństwa – i to mimo zróżnicowanych podstaw jej regulacji. Zdaniem SN, sprzyja temu najbardziej – jak dotychczas – rozwinięta jurydycznie regulacja prawna instytucji pierwszeństwa przewidziana w art. 34-36 u.g.n. W tej właśnie regulacji Sąd Najwyższy dopatruje się modelowego ujęcia instytucji pierwszeństwa w systemie prawa polskiego, mogącego stanowić zasadniczy punkt odniesienia dla innych szczegółowych postaci tego pierwszeństwa, występujących w innych aktach prawnych, w tym art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P.

Z kolei ten ogólny modelowy charakter instytucji pierwszeństwa skłania SN do wniosku, że skoro w art. 29 ust. 1 pkt 3 wspomnianej ustawy nie przewidziano wprost ani pośrednio odpowiedniej sankcji prawnej w razie naruszenia przywileju pierwszeństwa, to sankcją tą powinno być powstanie obowiązku naprawienia szkody zgodnie z przyjętym przez ustawodawcę rozwiązaniem modelowym (tj. art. 36 u.g.n.). Na takie założenie – zdaniem SN – pozwala na pewno stan stabilizacji w zakresie kształtowania się elementów konstrukcyjnych instytucji pierwszeństwa i jej funkcji prawnogospodarczych.

⁴ 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.

Z przyjętego poglądu o modelowym charakterze instytucji pierwszeństwa uregulowanej w art. 34-36 u.g.n. wywodzi SN wniosek, że skutki prawne naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. oceniać należy poprzez zastosowanie art. 36 u.g.n. Tym samym motywy uzasadnienia ograniczają się do przyjętego założenia o modelowym charakterze instytucji pierwszeństwa w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Natomiast SN nie wskazał, w oparciu o jakie zasady wykładni prawa, czy też w oparciu o jakie reguły wnioskowania⁵ sformułowany został pogląd o modelowym charakterze instytucji pierwszeństwa uregulowanej w art. 34-36 u.g.n., instytucji, która ma stanowić zasadniczy punkt odniesienia innych regulacji pierwszeństwa, uregulowanych w innych ustawach. Sąd Najwyższy stwierdził jedynie, że instytucja pierwszeństwa przewidziana w art. 34-36 u.g.n. to najbardziej – jak dotychczas – rozwinięta juretycznie regulacja prawna tej instytucji.

Ten argument na tle obowiązującego stanu prawnego dotyczącego pierwszeństwa nabycia nieruchomości jest co najmniej dyskusyjny. Przede wszystkim, porównując regulację prawną instytucji pierwszeństwa zawartą w ustawie o gospodarce nieruchomościami i w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nasuwa się wniosek, że obie regulacje charakteryzują się podobnym zakresem przedmiotowym. Mimo istniejących podobieństw, wiele zagadnień zostało w różny sposób uregulowanych w obu ustawach. Ta różnica nie sprowadza się tylko do skutków prawnych naruszenia pierwszeństwa. Można tu wskazać różnie określony krąg podmiotów uprawnionych do pierwszeństwa, odmiennie uregulowane pierwszeństwa przysługujące najemcom lokali, czy też istniejący zakaz zbycia nieruchomości osobom uprawnionym z tytułu pierwszeństwa, jeżeli toczy się postępowanie administracyjne dotyczące prawidłowości nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego i brak takiego zakazu w przypadku zbycia nieruchomości Zasobu. Poza tym w u.g.n. pierwszeństwo ma zarówno charakter ustawowy, jak i uznaniowy, podczas gdy w u.g.n.r.S.P. pierwszeństwo ma wyłącznie charakter ustawowy.

Dlatego też przyjęte przez SN założenie, że regulacja zawarta w art. 34-36 u.g.n. zawiera najbardziej rozwiniętą juretycznie regulację prawną instytucji pierwszeństwa, nie znajduje potwierdzenia w obowiązującym stanie prawnym, natomiast niewątpliwie jest to słuszny postulat *de lege ferenda*, aby ewentualnie taki charakter nadać tej regulacji.

W konkluzji tej części uzasadnienia SN wskazuje, że w niektórych wcześniejszych orzeczeniach w przepisie art. 36 u.g.n. trafnie upatrywano wyraźną wolę ustawodawcy zmierzającą do niewiązania z naruszeniem pierwszeństwa sankcji nieważności czynności prawnej. Natomiast nadając tej regulacji instytucji pierwszeństwa

⁵ Szerzej na temat: wnioskowania *per analogiam* – J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Zakamycze, Kraków 2003, s.373 i n.; reguły wnioskowania zwanych regułami inferencyjnymi – S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2003, s. 89 i 90.

charakter modelowy, SN stwierdza, że skoro w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie przewidziano wprost ani pośrednio odpowiedniej sankcji prawnej w razie naruszenia pierwszeństwa, to sankcją tą powinno być powstanie obowiązku naprawienia szkody zgodnie z przyjętym rozwiązaniem modelowym (art. 36 u.g.n.).

W końcowej części uzasadnienia głosowanej uchwały SN rozważa jeszcze inne zagadnienie, jakim jest kwestia wzajemnej relacji materii uregulowanej w przepisie art. 29 ust. 1 pkt 3 ust. 1c oraz ust. 1d u.g.n.r.S.P. i treści przepisu art. 58 § 1 k.c., który formułuje skutki sprzeczności z ustawą treści czynności prawnej. Mianowicie, jeżeli przywilej pierwszeństwa sprowadza się w istocie do prawnego zakazu dysponowania rzeczą w sposób naruszający ten przywilej, to – zdaniem SN – pojawia się kwestia dogmatycznego uzasadnienia przewidzianej w tym przepisie sankcji nieważności w odniesieniu do czynności prawnej dokonanej przez podmiot zobowiązany do honorowania pierwszeństwa.

Zdaniem Sądu Najwyższego, przepisy art. 29 ust. 1 pkt 3, ust. 1c oraz ust. 1d u.g.n.S.P. nie odnoszą się w ogóle do treści czynności prawnej i regulują materię znajdującą się wyraźnie poza tą treścią, tym samym odpada możliwość wiązania sankcji nieważności ze stanem naruszenia przywileju pierwszeństwa. Nadto SN podkreśla, że w literaturze i judykaturze wyrażane jest 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. Sąd stoi jednak na stanowisku, że przepisy art. 29 ust. 1 pkt 3, ust. 1c oraz ust. 1d u.g.n.r.S.P. nie tworzą 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 nakładają pewne obowiązki, które mają na celu ustalenie, czy podmiot uprzywilejowany zamierza skorzystać z przysługującego mu pierwszeństwa nabycia nieruchomości. SN stwierdza, że 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.

W konkluzji SN uznał więc, 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, albowiem przepis art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. nie odnosi się do treści czynności prawnej, jak również przepis ten nie reguluje określonej procedury, która miałaby poprzedzać zawarcie umowy. Z przedstawionego stanowiska SN można wysnuć wniosek, że podstawą prawną wykluczenia sankcji nieważności umowy sprzedaży nieruchomości w przypadku naruszenia pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. jest fakt, iż przepis ten nie dotyczy treści czynności prawnej, a zgodnie z art. 58 § 1 k.c. tylko czynność prawna sprzeczna z ustawą lub mającą na celu obejście ustawy jest nieważna.

Można zatem dostrzec, że podnoszone przez SN argumenty zawarte w uzasadnieniu głosowanej uchwały wywodzą się z dwóch różnych, wzajemnie się wykluczających założeń co do instytucji pierwszeństwa uregulowanej w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. i prowadzą tym samym do sprzecznych wniosków.

W pierwszej części uzasadnienia uchwały SN podziela pogląd, wyrażany już w niektórych orzeczeniach, że regulacja prawna zawarta w art. 36 u.g.n. jest wyrazem wyraźnej woli ustawodawcy zmierzającej do niewiązania z naruszeniem pierwszeństwa sankcji nieważności. Taki pogląd prezentowany był również w doktrynie. Dla przykładu, zdaniem E. Gniewka, normą art. 36 u.g.n. ustawodawca wykluczył sankcję nieważności czynności obrotu dokonywanych z naruszeniem zasad pierwszeństwa, zastrzegając w to miejsce „odpowiedzialność na zasadach ogólnych” pojmowaną jako deliktowa odpowiedzialność odszkodowawcza⁶. Jednym słowem – to z treści regulacji prawnej zawartej w art. 36 u.g.n. wynika, że naruszenie pierwszeństwa uregulowanego w tej ustawie nie powoduje nieważności czynności prawnej. Stąd tak istotna rola została przypisana art. 36 u.g.n., będąc wyrazem upatrywania właśnie w nim podstawy prawnej dla wyłączenia skutków nieważności czynności prawnej w przypadku naruszenia przepisów o pierwszeństwie. Z uwagi na to, że w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa brakuje analogicznego przepisu, SN poszukiwał rozwiązania, które pozwoliłoby w przypadku naruszenia pierwszeństwa określonego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. zastosować art. 36 u.g.n. Temu miało właśnie służyć przyjęcie, że regulacja zawarta w art. 34-36 u.g.n. stanowi modelowe ujęcie instytucji pierwszeństwa, a tym samym sankcja określona w art. 36 u.g.n. winna być również stosowana do naruszenia pierwszeństwa określonego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P.

Ten wątek uzasadnienia wskazuje, że SN dla wyłączenia skutku nieważności czynności prawnej w przypadku naruszenia pierwszeństwa określonego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. uznaje za niezbędne wskazanie konkretnego przepisu szczególnie, który ten skutek wyłącza.

Natomiast w drugiej części uzasadnienia przedmiotowej uchwały Sąd Najwyższy wyraża pogląd, że przepisy art. 29 ust. 1 pkt 3 ust. 1c oraz ust. 1 d u.g.n.r.S.P. nie odnoszą się w ogóle do treści czynności prawnej, a więc odpada możliwość wiązania sankcji naruszenia pierwszeństwa z przepisem art. 58 § 1 k.c. Przyjmując powyższy argument, należałoby zatem stwierdzić, że naruszenie pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3, ust. 1c oraz ust. 1 d u.g.n.r.S.P. w ogóle nie może być rozpatrywane w kontekście nieważności czynności prawnej, albowiem przepisy regulujące pierwszeństwo nie dotyczą treści czynności prawnej.

Pojawia się zatem zasadnicze pytanie, jakie jest ostateczne stanowisko SN w przedmiotowej sprawie: czy przyjęcie, że naruszenie pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. przy zawieraniu umowy sprzedaży nieruchomości rolnej nie

⁶ E. Gniewek, op. cit., s. 105.

powoduje jej nieważności, jest skutkiem obowiązywania przepisu szczególnego, jakim jest art. 36 u.g.n., który wyłącza sankcję nieważności (dla możliwości zastosowania którego Sąd Najwyższy powołał się na modelową instytucję pierwszeństwa), czy też jest skutkiem przyjęcia, że regulacja przewidziana w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.S.P. nie dotyczy treści czynności prawnej i dlatego nie można stosować sankcji nieważności czynności prawnej określonej w art. 58 § 1 k.c.? Odwoływanie się do obu rodzajów argumentacji prowadzi w efekcie do sprzecznych wniosków. Zasadność stanowiska SN wyrażonego w tezie może być przedmiotem oceny tylko poprzez analizę argumentów zawartych w uzasadnieniu uchwały, tymczasem treść uzasadnienia wskazuje, że SN nie ma jednoznacznej koncepcji co do motywów podjętego rozstrzygnięcia. Wyrazem braku tej koncepcji są argumenty zawarte w uzasadnieniu uchwały, które nie uzupełniają się, lecz wykluczają z uwagi na to, że wywodzą się z dwóch odmiennych założeń przyjętych przez SN. Brakuje więc spójnej i przekonującej argumentacji dla podjętej uchwały. Tym samym kwestia sposobu uzasadnienia stanowiska wyrażonego w przedmiotowej uchwale wymaga jeszcze dalszych przemyśleń.

ELŻBIETA KREMER

TEZY ORZECZEŃ W SPRAWACH ROLNYCH

Wybrane tezy orzeczeń w sprawach rolnych

Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi

W postępowaniu o wpis prawa własności na rzecz nabywcy dopuszczalne jest ustalenie, że współwłaścicielem nieruchomości był także wymieniony w umowie jako sprzedający małżonek wpisanego właściciela, jeżeli figurujący w dziale II księgi wieczystej wpis dotyczy prawa do gospodarstwa rolnego nabytego w drodze przekazania następcy, a do wniosku o wpis został dołączony odpis aktu małżeństwa oraz oświadczenie obojga małżonków sporządzone w formie aktu notarialnego o pozostawaniu przez nich w chwili nabycia we wspólności ustawowej (art. 31 ust. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece – tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 124, poz. 1361 ze zm.).

Postanowienie SN z 22 lutego 2007 r., III CSK 44/06,
„Biuletyn Sądu Najwyższego” 2007, nr 6/14

Sprawa o zwrot nieruchomości przejętej w trybie art. 34 ust. 1 dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i ponemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87 ze zm.) należy do kategorii spraw, do których rozpoznania właściwy jest sąd powszechny.

Postanowienie NSA z 10 maja 2006 r., I OSK 497/06,
NSAiWSA 2007, z. 2

Nie można mówić o następstwie prawnym w rozumieniu prawa wodnego w sytuacji, gdy w związku z likwidacją podmiot będący członkiem spółki wodnej nie przyniósł żadnego tytułu prawnego do działek rolnych, których posiadanie uzasadniało jego członkostwo w tej spółce. Likwidacja państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej w trybie ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jedn.: Dz. U. Nr 57, poz. 299 z późn. zm.) była równoznaczna, z braku takiego następstwa prawnego, z wygaśnięciem członkostwa w danej spółce wodnej w ogóle. Przekazanie zatem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa działek rolnych, które uzasadniały to członkostwo, nie pociągało za sobą jego kontynuacji z udziałem Agencji, a po rozdysponowaniu działek przez Agencję w sposób określony w rozdziale 5 cytowanej ustawy – z udziałem podmiotu, na rzecz którego to nastąpiło.

Wyrok SA we Wrocławiu z 7 września 2007 r., I ACA 709/07,
OSAW 2008, nr 1, poz. 69

Przewidziane w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 208, poz. 2128 ze zm.) pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługuje byłemu właścicielowi (jego spadkobiercom) zbywanej nieruchomości, który utracił własność na podstawie przepisów dekretu z 8 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1945, Nr 3, poz. 13 ze zm.), także wówczas, gdy Skarb Państwa ponownie przejął własność tej nieruchomości przed dniem 1 stycznia 1992 r. od kolejnego właściciela, który uzyskał akt nadania własności ziemi.

Wyrok SN z 13 grudnia 2006 r., II CSK 302/06,
OSNC 2007, z. 1

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

Uchwała SN z 21 grudnia 2006 r., III CZP 121/06,
OSNC 2007, z. 10

W sprawie o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli sprzedaży nieruchomości rolnej z zaliczeniem na poczet ceny wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, wytoczonej przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych przez osobę ubiegającą się o nabycie nieruchomości rolnej, która wygrała przetarg w czasie obowiązywania art. 212 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 46, poz. 543 ze zm.) w brzmieniu nadanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2002 r., K 33/02 (Dz. U. 2003, Nr 1, poz. 15), nie mają zastosowania ograniczenia zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, przewidziane w ustawie z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418). Suma podlegająca zaliczeniu na poczet ceny nie może jednak obejmować kwot, w których granicach prawo do rekompensaty zostało wykonane do chwili zamknięcia rozprawy.

Uchwała SN z 20 kwietnia 2006 r., III CZP 25/06,
OSNC 2007, z. 2

Zawarcie umowy dzierżawy nieruchomości rolnej, stanowiącej współwłasność na okres 10 lat i skutkującej wyłączeniem władania przeważającą częścią gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego przez osoby uprawnione, na długi okres stanowi czynność przekraczającą zwykły zarząd. Oznacza to, że do dokonania tej czynności była konieczna zgoda wszystkich współwłaścicieli. Zgoda taka nie stanowi zgody osoby trzeciej w rozumieniu art. 63 k.c., przybiera ona postać oświadczenia woli o rozporządzeniu a jej brak skutkuje bezwzględną nieważnością takiej czynności.

Wyrok SA w Poznaniu z 21 grudnia 2005 r., I ACA 663/05,
OSAP 2007, nr 9

Działalność gospodarcza / działalność rolnicza

Prowadzenie gospodarstwa rolnego przez radnego z wykorzystaniem wydzierżawionych od gminy gruntów rolnych, będących mieniem gminy, w której radny uzyskał mandat, jest prowadzeniem działalności gospodarczej, o której mowa w art. 241 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Uchwała NSA z 2 kwietnia 2007 r., II OPS 1/07,
ONSAiWSA 2007, z. 3

Przewidziane w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.) kryterium obszarowe dotyczące właściciela należy odnieść także do wielkości udziału współwłaściciela nieruchomości rolnej. Statusu bezrobotnego nie może uzyskać ten współwłaściciel, którego udział we współwłasności nieruchomości rolnej odpowiadać będzie części nieruchomości o powierzchni co najmniej 2 hektarów przeliczeniowych.

Wyrok NSA z 6 grudnia 2006 r., I OSK 692/06,
ONSAiWSA 2007, z. 4

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich

Skoro prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej jako przesłanka niepowodująca zawieszenia wypłaty renty strukturalnej zostało wprowadzone do § 15 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczególnych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 114, poz. 1191 ze zm.) z dniem 11 listopada 2005 r., to wobec braku przepisów przejściowych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 5 października 2005 r. (Dz. U. Nr 211, poz. 1759), zmieniającym powołane rozporządzenie Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r., nie może odnosić się do zdarzeń, które nastąpiły przed dniem 11 listopada 2005 r., ani mieć wpływu na decyzje ostateczne o zawieszeniu wypłaty renty wydane przed tym dniem.

Wyrok NSA z 6 czerwca 2006 r., II GSK 76/06,
ONSAiWSA 2007, z. 5

Odrzucenie wniosku, o którym mowa w art. 26 ust. 1 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.) następuje w formie decyzji administracji wydanej na podstawie art. 26 ust. 2 tej ustawy.

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 22 lutego 2007 r., II PS 3/06,
ONSAiWSA 2007, z. 3

Opodatkowanie rolnictwa

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają wszystkie grunty, chyba że są opodatkowane podatkiem rolnym lub leśnym.

Wyrok WSA w Opolu z 14 lutego 2007 r., I SA/Op 322/06,
„Wspólnota” 2007, nr 42

Ubezpieczenia społeczne rolników

Rolnik, który był także zatrudniony jako pracownik, może wybrać, czy chce otrzymywać emeryturę z ZUS czy z KRUS. Nie wolno mu jednak zmienić później decyzji.

Wyrok SN z 8 maja 2007 r., II UK 164/06,
„Rejent” 2007, nr 5

Przepisy art. 118 ust. 2 i 2a ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 ze zm.) mają zastosowanie, gdy rolnik – przekazując nieruchomości wchodzące w skład gospodarstwa rolnego na własność Państwa na podstawie ustawy z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa (Dz. U. Nr 3, poz. 15) – zatrzymał na własność budynki wchodzące w skład przekazanych nieruchomości, a jego dzieciom po śmierci rolnika przysługiwało uprawnienie do bezpłatnego użytkowania tych budynków.

Wyrok składu siedmiu sędziów NSA z 23 lipca 2007 r., I OPS1/07,
ONSAiWSA 2007, z. 6

Rozwiązanie umowy o przekazanie gospodarstwa rolnego – na podstawie art. 89 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 ze zm.) – nie powoduje wygaśnięcia hipoteki przymusowej.

Wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2006 r., IV CSK 175/06,
OSNC 2007, z. 3

Ochrona środowiska w działalności rolniczej

Obowiązek uiszczenia opłat rocznych w wysokości ustalonej ostateczną decyzją, wydaną na podstawie art. 13 ust. 1-3 oraz art. 4 pkt 7 ustawy z 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79 ze zm.), trwa przez okres podany w art. 4 pkt 7 tej ustawy, także po wejściu w życie ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1266 ze zm.), chyba że decyzja utraciła ważność lub opłata roczna uległa umorzeniu z mocy prawa (art. 35 ust. 3 i 4 powołanej ustawy z 3 lutego 1995 r.).

Wyrok WSA w Opolu z 21 listopada 2006 r., II SA/Op 418/06,
ONSAiWSA 2007, z. 6.

Varia

Decyzja wojewody stwierdzająca nabycie na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. Nr 251, poz. 2507 ze zm.) przez jednostkę doradztwa rolniczego – państwową jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną – w części ułamkowej, prawa użytkownika wieczystego nieruchomości pozostającej w trwałym współzarządzie, nie stanowi podstawy wpisu w księdze wieczystej użytkownika wieczystego, jeżeli nieruchomość stanowi przedmiot współwłasności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Uchwała SN z 18 października 2007 r., III CZP 82/07,
„Biuletyn Sądu Najwyższego” 2007, nr 10

opr. DOROTA ŁOBOS-KOTOWSKA, MAREK STAŃKO