

## ZAGADNIENIE PRAWNE

W sprawie z zażalenia K. W. na odmowę dokonania czynności notarialnej przez notariusza w dniu 26 maja 2014 r.

***Czy gminie przysługuje w trybie art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami prawo pierwokupu przy sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej w drodze decyzji w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości?***

## UZASADNIENIE

W dniu 26 maja 2014 roku notariusz E. C. odmówiła dokonania czynności notarialnej polegającej na sporządzeniu aktu notarialnego obejmującego umowę sprzedaży przez M. K. na rzecz K. W. udziału w wysokości 82/1920 części w prawie własności niezabudowanej nieruchomości położonej w W. przy ul. P., stanowiącej działki ewidencyjne nr A, B, C, D, E z obrębu [...], dla której Sąd Rejonowy w W. prowadzi księgę wieczystą KW nr [...] bez zastrzeżenia prawa pierwokupu na rzecz W., o którym mowa w art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W uzasadnieniu odmowy notariusz wskazała, że nieruchomość spełnia przesłanki zawarte w art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. Jest niezabudowana, a jej własność została nabyta przez jej obecnych właścicieli na podstawie wydanej z upoważnienia Prezydenta W. decyzji w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z dnia 6 lutego 2014 roku, za nr [...] /2014. Nabycie to, zdaniem notariusz, jest bez wątplenia nabyciem od jednostki samorządu terytorialnego. Planowana sprzedaż

Nieruchomości miałyby być dokonana na rzecz osoby fizycznej nie spełniającej przesłanek wskazanych w art. 109 ust. 3 pkt 1 u.g.n. W związku z faktem, że Nieruchomość spełnia przesłanki z art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n., to podlega prawu pierwokupu Gminy W. Odnosząc się do podniesionego przez strony chcące zawrzeć umowę sprzedaży argumentu, że zarówno ustanowienie na rzecz sprzedającego prawo użytkowania wieczystego Nieruchomości w trybie art. 7 ust. 1 Dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na terenie W., jak i wydanie wzmiankowanej decyzji o przekształceniu użytkowania wieczystego we własność, stanowi restytucję własności Nieruchomości, która przysługiwała jego poprzednikom prawnym przed wejściem w życie Dekretu i jako taka spełnia przesłanki wskazane w art. 109 ust. 3 pkt 3 u.g.n. – tj. nabycie Nieruchomości stanowi rekompensatę za utratę własności tej samej Nieruchomości i podniosła, że wskazany powyżej sposób nabycia Nieruchomości zapewne jest restytucją utraconej własności nieruchomości, ale nie jest to ani odszkodowanie ani rekompensata. Zdaniem notariusz nabywana jest ta sama nieruchomość utracona na podstawie art. 1 Dekretu i nie ma tutaj mowy o naprawieniu szkody spowodowanej jej utratą, tym bardziej, że Dekret w art. 7 ust. 4 przewiduje możliwość uzyskania innej nieruchomości za przejętą Dekretem nieruchomość. Notariusz wskazała, że w doktrynie jako przykład zwolnienia z prawa pierwokupu wskazanego w art. 109 ust. 3 pkt 3 u.g.n. podaje się sprzedaż nieruchomości zamiennej uzyskanej w trybie art. 131 u.g.n. Mając na uwadze te argumenty, notariusz nie znalazła podstaw, aby w przedmiotowej sprawie wystąpiły jakiegokolwiek przesłanki dające możliwość zawarcia umowy sprzedaży z pominięciem ustawowego prawa pierwokupu.

Na powyższa odmowę dokonania czynności notarialnej, w dniu 20 czerwca 2014 r., na podstawie art. 83 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. prawo o notariacie, zażalenie złożyła K. W., domagając się uchylenia odmowy dokonania czynności notarialnej przez Panią E. C., notariusza w W., polegającej na sporządzeniu aktu notarialnego obejmującą umowę sprzedaży bez zastrzeżenia prawa pierwokupu na rzecz W. Skarżąca zarzuciła notariuszowi naruszenie prawa materialnego, tj.: art. 109 ust. 3 pkt 3 u.g.n. w zw. z art. 1 oraz art. 7 ust. 1 i 2 Dekretu poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że ustanowienie na rzecz następców prawnych przedwojennych właścicieli Nieruchomości prawa użytkowania wieczystego tego gruntu na podstawie Dekretu, które to prawo zostało następnie przekształcone w prawo własności na

podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 w zw. z art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, nie stanowi rekompensaty za utratę prawa własności Nieruchomości w rozumieniu art. 109 ust. 3 pkt 3 u.g.n., a w konsekwencji również, że sprzedaż udziału w Nieruchomości jest objęta prawem pierwokupu na rzecz W.; mimo iż w dniu wejścia w życie Dekretu własność Nieruchomości przeszła z mocy prawa na rzecz W., a w miejsce tego prawa w majątku byłego właściciela, po stwierdzeniu przez organ administracji występowania przesłanek określonych w art. 7 ust. 2 Dekretu, jako rekompensata wszedł inny, słabszy tytuł prawny do gruntu aniżeli własność Nieruchomości, tj. prawo użytkowania wieczystego. Skarżąca zarzuciła również naruszenie art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. poprzez jego błędne zastosowanie i uznanie, że planowana przez strony umowa sprzedaży udziału w wysokości 82/1920 części w prawie własności Nieruchomości objęta jest prawem pierwokupu na rzecz W., mimo że w stanie faktycznym niniejszej sprawy zastosowanie znajdował przepis art. 109 ust. 3 pkt 3 u.g.n. w zw. z art. 1 oraz art. 7 ust. 1 i 2 Dekretu.

W uzasadnieniu skarżąca w pierwszej kolejności przedstawiła stan faktyczny dotyczący statusu Nieruchomości. Wskazała, że decyzją nr [...] /2011 z dnia 1 grudnia 2011 r., Prezydent W., działając w trybie art. 7 ust. 2 Dekretu orzekł o ustanowieniu na 99 lat m.in. na rzecz M.K. w udziale w wysokości 82/1920 części, prawa użytkowania wieczystego gruntów oznaczonych w ewidencji gruntów jako działka nr A, B, C, D, E. W wykonaniu w/w decyzji, w dniu 25 stycznia 2012 r. przed M. W., notariuszem w W., została zawarta umowa o oddanie w/w gruntów w użytkowanie wieczyste. Skarżąca wskazała, że w dalszej kolejności, Zarząd W., decyzją nr [...] /2014 z dnia 6 lutego 2014 r., działając na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 w zw. z art. 1 ust. 4 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, przekształcił nieodpłatnie prawo użytkowania wieczystego w prawo własności Nieruchomości. Wskazała, że w dniu 26 maja 2014 r. postanowiła zawrzeć z M.K. umowę sprzedaży udziału w wysokości 82/1920 części w prawie własności Nieruchomości, na podstawie której miała nabyć wskazany powyżej udział w prawie własności Nieruchomości od M.K. W ocenie K. W. odmowa dokonania czynności notarialnej przez Panią E. C., notariusza w W., polegającej na sporządzeniu aktu notarialnego obejmującego wyżej wspomnianą umowę sprzedaży bez prawa pierwokupu, było bezzasadne. Skarżąca podniosła, że przepis art. 109

ust. 3 pkt 3 u.g.n. obejmuje swoją hipotezą również przypadki nabycia prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 2 Dekretu, które to prawo w przedmiotowej sprawie zostało następnie przekształcone w prawo własności nieruchomości na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 w zw. z art. 1 ust. 4 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Skarżąca wyjaśnia, że skoro w dniu wejścia w życie Dekretu prawo własności Nieruchomości przeszło z mocy prawa na rzecz W. i zarazem w majątku byłego właściciela lub jego spadkobierców w miejsce tego aktywa, po stwierdzeniu przez organ administracyjny występowania przesłanek określonych w art. 7 ust. 2 Dekretu, weszło prawo użytkowania wieczystego Nieruchomości, to przy założeniu planistycznego charakteru tego aktu, ustanowienie prawa użytkowania wieczystego Nieruchomości nosi znamiona wywłaszczenia za swoistą rekompensatą, a nie nacjonalizacji bez odszkodowania. W rezultacie, jakakolwiek sprzedaż czy to prawa użytkowania wieczystego ustanowionego w trybie Dekretu, czy też prawa własności powstałego w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, nie jest objęta prawem pierwokupu gminy, właśnie z uwagi na przepis art. 109 ust. 3 pkt 3 u.g.n.

Rozpoznając zażalenie K. W. Sąd Okręgowy powziął poważne wątpliwości dotyczące tego, czy gminie przysługuje w trybie art. 109 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami prawo pierwokupu przy sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej w drodze decyzji w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 1 ust. 4 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie sformułowane w sentencji postanowienia jest niezbędne dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy. Jest to zagadnienie prawne mające znaczenie dla rozwoju prawa. Będzie stanowiło ważny precedens dla rozstrzygnięcia innych, podobnych spraw, a w szczególności okaże się pomocne dla notariuszy, wśród których, w podobnych sprawach, nie ma jednoznacznej praktyki. Przedstawiony problem prawny nie został jeszcze rozstrzygnięty przez Sąd Najwyższy.

Zgodnie z brzmieniem art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei zgodnie z art. 109 ust. 3 pkt 3 u.g.n. prawo pierwokupu nie przysługuje, jeżeli prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione jako odszkodowanie lub rekompensata za utratę własności nieruchomości.

Należy zatem w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, czy w przypadku, gdy prawo własności nieruchomości zostało uzyskane wskutek decyzji administracyjnej, na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 1 ust. 4 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, mamy do czynienia z nabyciem w rozumieniu art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n.? Przywołane powyżej przepisy ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości odnoszą się do użytkowników wieczystych nieruchomości, którzy uzyskali użytkowanie wieczyste na podstawie art. 7 Dekretu i wystąpili z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, uzyskując prawo użytkowania wieczystego albo udział w tym prawie po dniu 13 października 2005 r.

Wydaje się, że przepis art. 109 ust 1 pkt 1 u.g.n. swoją dyspozycją obejmuje wszystkie formy nabycia, w tym w drodze decyzji administracyjnej. Bez znaczenia jest, czy nieruchomość była wcześniej w użytkowaniu wieczystym oraz kto i w jakim trybie został jej wieczystym użytkownikiem. Przepis art. 109 ust. 1 pkt 2 u.g.n. stanowi przecież, że gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę. Omawiany pogląd, który w niniejszej sprawie zaprezentowała notariusz, nakazuje również wzięcie pod uwagę literalnego brzmienia przepisu art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n., gdzie forma nabycia nie została w jakikolwiek sposób ograniczona. Takie stanowisko spotykamy również w doktrynie i literaturze, gdzie podnosi się, że: „(...) prawem pierwokupu objęte są nieruchomości nabyte uprzednio od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego niezależnie od sposobu ich nabycia. Wchodzi tu więc w grę nabycie własności na podstawie czynności prawnej, decyzji administracyjnej, a nawet na mocy ustawy”. (Jacek Górecki, Komentarz do art. 109 u.g.n., LEX).

W tym miejscu powstaje kolejne pytanie, czy w przypadku gdy:

- a) osoby fizyczne uzyskały prawo użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 Dekretu,
- b) na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 4 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, doszło do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na rzecz osób fizycznych,

prawo użytkowania wieczystego, a później prawo własności zostało ustanowione jako odszkodowanie lub rekompensata za utratę własności nieruchomości (art. 109 ust. 3 pkt 3 u.g.n.)?

Zgodnie z poglądem zaprezentowanym w niniejszej sprawie przez notariusz, uzyskanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 1 Dekretu, czy też przekształcenie tego prawa w prawo własności, stanowi co prawda restytucję utraconej nieruchomości, ale nie jest to ani, odszkodowanie, ani rekompensata. Uzyskanie prawa użytkowania wieczystego, czy też nabycie prawa własności dotyczy tej samej nieruchomości, która została utracona na podstawie art. 1 Dekretu i nie może być tutaj mowy o naprawieniu szkody spowodowanej jej utratą. Takiego odszkodowania lub rekompensaty można byłoby się dopatrzeć w innym przepisie Dekretu, a mianowicie w art. 7 ust. 4, mówiącym o tym, że w przypadku nieuwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 Dekretu, gmina zaofiaruje uprawnionemu, w miarę posiadania zapasu gruntów – na tych samych warunkach dzierżawę wieczystą gruntu równej wartości użytkowej, bądź prawo zabudowy na takim gruncie. W tym miejscu należy przedstawić również stanowisko prezentowane przez doktrynę, która jako przykład odszkodowania, o którym mowa w art. 109 ust. 3 pkt 3 u.g.n. podaje art. 131 i art. 98 ust. 3 u.g.n. W sposób wyraźny jest tutaj mowa o nieruchomości zamiennej. Z kolei, co do rekompensaty, doktryna dopatruje się jej w przepisie art. 105 ust. 2 u.g.n., dotyczącego postępowania scaleniowego i podziałowego (G. Matusik, komentarz do art. 109 u.g.n., Lex Polonica). Stojąc na tym stanowisku, należy podnieść, że o wyłączeniu prawa pierwokupu w przedmiotowej sytuacji moglibyśmy mówić wówczas, gdyby ustawodawca przewidział taką sytuację w katalogu przesłanek wymienionych w art. 109 ust. 3 u.g.n. W powyższym artykule brak jest jednak jasno wyszczególnionego punktu zawierającego wyraźną przesłankę stwierdzającą, że prawo pierwokupu nie przysługuje w przypadku sprzedaży

niezabudowanej nieruchomości nabytej w drodze decyzji w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 1 ust. 4 ustawy o przekształceniu. Przy takim ujęciu problemu nie sposób uznać, że mamy tutaj do czynienia z wyłączeniem prawa pierwokupu. Racjonalny ustawodawca powinien bowiem wyraźnie wskazać taką okoliczność wprowadzając kolejny punkt w art. 109 ust. 3 u.g.n. Reasumując, z racji, że przepis art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. swoją dyspozycją obejmuje wszystkie formy nabycia niezabudowanej nieruchomości, w tym w drodze decyzji administracyjnej, to zgodnie z tym poglądem, gminie przysługuje prawo pierwokupu przy sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej w drodze decyzji w przedmiocie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 1 ust. 4 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Przy odmiennym ujęciu problemu, który w niniejszej sprawie został zaprezentowany przez skarżącą, uzyskanie prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 Dekretu powinno być potraktowane jako odszkodowanie lub rekompensata za utratę własności nieruchomości. W takiej sytuacji byli właściciele, którzy utracili własność uzyskują słabsze prawo do gruntu, w postaci prawa użytkowania wieczystego. Jest to zatem rekompensata, która ma na celu wyrównanie strat. Powoływany jest tutaj wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał w uzasadnieniu stwierdził: „Praktyka władz administracyjnych rozminęła się z przepisami dekretu z 26 października 1945 r. Choć zniszczenie W. przez okupanta uzasadniało komunalizację gruntów w tym mieście, to jednak prawodawca daleki był od przerwania na dotychczasowych właścicieli kosztu tej komunalizacji, lecz przeciwnie przyznał im określone uprawnienia majątkowe, mające stanowić rekompensatę za komunalizację” (Uchwała TK z dnia 18.06.1996 r., W 19/95). Skoro zatem ustanowienie na rzecz byłych właścicieli prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowi odszkodowanie lub rekompensatę, to wskutek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 1 ust. 4 ustawy o przekształceniu, ten charakter rekompensacyjny, odszkodowawczy pozostaje wciąż aktualny. I z tej też racji przepis art. 109 ust. 3 pkt 3 u.g.n. obejmuje swoją hipotezą również przypadki nabycia prawa użytkowania wieczystego na podstawie art. 7 ust. 2 Dekretu, które to prawo zostało następnie

przekształcone w prawo własności nieruchomości na mocy art. 1 ust. 1a pkt 2 w zw. z art. 4 ustawy o przekształceniu. A zatem sprzedaż, czy to prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na podstawie art. 7 ust. 1 Dekretu, czy też prawa własności powstałego wskutek przekształcenia w/w prawa użytkowania wieczystego, nie jest objęta prawem pierwokupu gminy.

Analizowane zagadnienie, w sytuacji, w której prawo użytkowania wieczystego zostało przekształcone w prawo własności nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 1 ust. 4 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, można też ująć w ten sposób, że w takim stanie faktycznym i prawnym nie mamy w ogóle do czynienia z nabyciem, o którym mowa w art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. Pogląd ten wywodzi się ze stanowiska, zgodnie z którym art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. dotyczy niezabudowanych nieruchomości nabytych uprzednio od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie w drodze czynności prawnej.

Takie spojrzenie na przedmiotową sprawę wyłączałoby spod dyspozycji art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. sytuację, w której prawo użytkowania wieczystego zostało przekształcone w drodze decyzji administracyjnej w prawo własności na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 w związku z art. 1 ust. 4 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Nie mielibyśmy bowiem tutaj do czynienia z nabyciem w rozumieniu omawianego przepisu prawa. Przy tej okazji przytaczana jest argumentacja, że skoro w doktrynie przeważa pogląd, że zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie jest nabyciem uprzednim w rozumieniu art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, to analogicznie za takie nabycie nie powinno być uznane uzyskanie prawa własności w drodze przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. (M. Watrakiewicz: „Sprzedaż tzw. odzyskanej nieruchomości warszawskiej a prawo pierwokupu gminy”, s. 75 – 76, Nowy Przegląd Notarialny nr 3 (57) 2013 i przywołana tam literatura). Wedle tego poglądu, wskutek przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie art. 1 ust. 1a pkt 2 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, dopiero w chwili wydania decyzji administracyjnej dochodzi do przywrócenia utraconego prawa



własności do danej nieruchomości. Nie ma zatem mowy o „uprzednim nabyciu” (M. Watrakiewicz: „Sprzedaż ...”, s. 75, Nowy Przegląd Notarialny nr 3 (57) 2013).

Reasumując odpowiedzi na postawione Sądowi Najwyższemu pytanie, są w praktyce rozbieżne. Przedstawienie argumentacji wskazujące na sprzeczne ze sobą oceny prawne przemawia za skorzystaniem z instytucji pytania prawnego skierowanego do Sądu Najwyższego, którego stanowisko jest niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Okręgowym w W., co ma z kolei doniosłe znaczenie dla praktyki sądowej i rozwoju prawa. Wyjaśnienie wskazanego w pytaniu zagadnienia przyczyni się nie tylko do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, ale także innych podobnych spraw.

/km/