



Sygn. akt II CK 610/04

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 kwietnia 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marian Kocon (przewodniczący)

SSN Antoni Górski (sprawozdawca)

SSA Andrzej Struzik

w sprawie z powództwa Agencji Nieruchomości Rolnych - Oddziału Terenowego w P.
przeciwko Gminie P.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 14 kwietnia 2005 r., kasacji strony
pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 29 kwietnia 2004 r., sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do
ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

W sprawie ustalono następujący, bezsporny stan faktyczny:

W dniu 27 maja 1999 r. powodowa Agencja przekazała pozwanej Gminie nieodpłatnie działkę nr (...) o pow. 5.15,07 ha „na cele związane z zadaniami własnymi gminy, to jest budownictwem mieszkaniowym, drogami publicznymi, terenami zabytkowego parku, zieleni izolacyjnej i dróg dojazdowych oraz inwestycjami infrastrukturalnymi, służącymi zadaniom własnym gminy.”

W dniu 29 czerwca 1999 r. strony zawarły kolejną umowę nieodpłatnego przekazania, na podstawie której powódka przekazała pozwanej na własność nieruchomość o pow. 3.59,3 ha „na cele związane z zadaniami własnymi gminy oraz inwestycjami infrastrukturalnymi, służącymi zadaniom własnym gminy”.

W dniu 30 czerwca 1999 r. Rada Miejska pozwanej Gminy podjęła uchwałę o nabyciu od małżonków M. i S. G. nieruchomości o pow. 1,88 ha i 2.44,98 ha, przekazując im w zamian obie nieruchomości uzyskane od powodowej Agencji. Nieruchomości nabyte od małżonków G. Gmina sprzedała firmie A.(...) Sp. z o.o. za kwotę 520.000 zł.

Powodowa Agencja dochodzi obecnie na podstawie art. 24 pkt 5 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (t. jedn.: Dz. U. 2001 r. Nr 57, poz. 603), zwanej dalej „u.g.n.r.” zasądzenia od pozwanej Gminy zwrotu wartości przekazanych jej nieruchomości w kwocie 923.000 zł. W trakcie procesu powódka ograniczyła powództwo do kwoty 830.000 zł., zgodnie z szacunkiem nieruchomości dokonany przez biegłego M. L.

Sąd Okręgowy w P. wyrokiem z dnia 20 listopada oddalił powództwo. Ustalił, że przyczyną dokonania przez pozwaną Gminę zamiany gruntów uzyskanych od powodowej Agencji na grunty małżonków G. było zachęcenie firmy A.(...) do zwiększenia inwestycji na terenie Gminy, co pociąga za sobą rozwój infrastruktury a przede wszystkim daje zatrudnienie ludziom, zmniejszając istniejące duże bezrobocie. Jednocześnie, także małżonkowie G. zainwestowali na nowym terenie, budując tam hotel, obiekt gastronomiczny i stację benzynową, co przyniosło podobne pozytywne skutki, jak w wypadku rozwoju inwestycji firmy A.(...). W rezultacie powstało 127 nowych miejsc pracy, z perspektywą ich zwiększenia. W ocenie Sądu działania Gminy, mające na celu doprowadzenie do zmniejszenia bezrobocia stanowią realizację jej zadań własnych w rozumieniu art. 6 i art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn.: Dz.U. 1996 r. Nr 13, poz. 74, ze zm.), a zatem wyzbycie się przez Gminę nieruchomości otrzymanych od Agencji nastąpiło w celu realizacji tych zadań. Zwalnia to pozwaną Gminę od zapłaty wartości tych nieruchomości, gdyż w tej sytuacji powodowej Agencji nie przysługuje roszczenie przewidziane w art. 24 pkt. 4 u.g.n.r. Niezależnie od tego Sąd ocenił bardzo pozytywnie inicjatywę pozwanej Gminy, która dzięki temu doprowadziła do prawidłowego zagospodarowania nieruchomości należących do Skarbu Państwa, z korzyścią nie tylko dla samych inwestorów, ale także dla Gminy i jej mieszkańców. Dlatego też uznał, że nawet gdyby przyjąć, że powodowej

Agencji formalnie przysługuje prawo do dochodzenia roszczenia na podstawie art. 24 ust. 5 u.g.n.r., to realizację tego roszczenia należy uznać za sprzeczną z art. 5 k.c. Na marginesie Sąd Okręgowy zaznaczył, iż roszczenie strony powodowej jest znacząco wygórowane. Za prawidłową uznał bowiem wycenę nieruchomości dokonaną przez biegłego J. R. na kwotę 488.377 zł., odrzucając wycenę sporządzoną przez biegłego M. L. na kwotę 830.022 zł. jako nierealną.

Na skutek apelacji powódki od tego rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmienił je i uwzględnił powództwo do kwoty 830.022 zł., tj. do wartości przyjętej w wycenie biegłego L., uznając tę wycenę za w pełni wiarygodną. Sąd Apelacyjny ocenił, że nieruchomości przekazane Gminie przez powódkę zostały przeznaczone na cele inne, niż wynikające z ustawy i z umów stron. Zdaniem tego Sądu nie sposób jest, przy najbardziej nawet liberalnym podejściu, przyjąć, że nieruchomości te przeznaczone zostały na stworzenie infrastruktury zaspokajającej zbiorowe potrzeby wspólnoty mieszkańców pozwanej Gminy. Za element takiej infrastruktury nie mogą bowiem być uznane wzniesione przez prywatnych inwestorów hale, hotel, stacja benzynowa itp., stanowiące ich własność i służące do prowadzenia ich działalności gospodarczej. Nie jest też formą zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uzyskanie przez kilkudziesięciu mieszkańców gminy zatrudnienia u wymienionych przedsiębiorców. Sąd Apelacyjny podkreślił, że gospodarowanie majątkiem publicznym, którym w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa dysponuje powodowa Agencja podlega ścisłej regulacji i może odbywać się tylko w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów. Skoro pozwana Gmina zadysponowała przekazanymi jej nieodpłatnie nieruchomościami na cele inne, niż przewidziane w umowach przekazania, powinna, stosownie do treści art. 24 ust. 5 u.g.n.r., zwrócić stronie powodowej wartość tych nieruchomości. Realizacja przez powódkę uprawnień związanych z wykonywaniem prawa własności i innych praw majątkowych na rzecz Skarbu Państwa nie może być uznana za nadużycie przez nią prawa podmiotowego, ani za sprzeczną zasadami współżycia społecznego. Dlatego Sąd Apelacyjny uwzględnił powództwo.

W kasacji pozwana powołała zarzuty naruszenia art. 3 k.c. w związku z art. 24 ust. 5 u.g.n.r., (przy jednocześnie błędnej wykładni tego ostatniego przepisu), art. 6 ust. 1 i art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, art. 65 k.c. oraz art. 5 k.c. W podstawie procesowej kasacji powołano zarzuty uchybienia art. 233 § 1, art. 382 i art. 286 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. Na tych podstawach pozwana wniosła o zmianę skarżonego wyroku

przez oddalenie powództwa, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Trzeba zgodzić się ze skarżącym, że uszło uwagi Sądu Apelacyjnego, iż w dacie każdej z zawieranych przez strony dwóch umów przekazania własności nieruchomości obowiązywał art. 24 ust. 5 zd. 2 u.g.n.r. w różnym brzmieniu. W dacie pierwszej umowy tj. w dniu 27 maja 1999 r. obowiązywał od dnia 1 stycznia 1999 r. art. 24 ust. 5 zd. w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą opublikowaną w Dz. U. 1998 r. Nr 106, poz. 668 o następującej treści:

„W razie przeznaczenia przez nabywcę nieruchomości na inne cele niż określone w umowie, Agencji przysługuje zwrot równowartości pieniężnej, ustalonej według zasad określonych w art. 30.”

Od dnia 15 czerwca 1999 r., w wyniku kolejnej nowelizacji, dokonanej ustawą z dnia 6 maja 1999 r. (Dz. U. Nr 49, poz. 484), przepisowi temu nadano następującą treść:

„W razie zbycia lub przeznaczenia przez nabywcę nieruchomości na inne cele niż określone w umowie przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia, Agencja może zażądać zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości, ustalonej według zasad określonych w art. 30 ust. 1.”

Ostatnio powołany przepis ustawy ma zastosowanie do zawartej przez strony umowy przekazania nieruchomości w dniu 29 czerwca 1999 r.

W tej sytuacji powołanie przez Sąd Apelacyjny jako podstawy prawnej rozstrzygnięcia tylko przepisu art. 24 ust. 5 zd.2 u.g.n.r. w wersji obowiązującej od dnia 15 czerwca 1999 r. było nieprawidłowe. Trzeba jednak zaznaczyć, że skarżący przywiązuje do tego uchybienia Sądu przesadnie dużą wagę. Ratio legis tego przepisu w obu wersjach polega niewątpliwie na tym, żeby zapobiegać dowolnemu dysponowaniu przez gminy nieruchomościami przekazanymi im nieodpłatnie przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Chodzi o to, że nieruchomości te powinny być wykorzystywane przez gminy tylko na cele przewidziane w umowie przekazania, pod rygorem obowiązku zapłaty ich wartości, w razie przeznaczenia na inne cele. Należy zwrócić przy tym uwagę, że rygoryzm ustawy wcześniejszej był nawet surowszy od wersji obowiązującej po dniu 15 czerwca 1999 r., gdyż poprzednio Agencja nie była związana terminem do dochodzenia roszczenia o zwrot wartości przekazanego gminie gruntu. Nie można zaś zgodzić się ze skarżącym, który uważa, że ponieważ we wcześniejszej wersji ustawy nie wspomniano wprost o „zbyciu” nieruchomości, jako o

przesłance dochodzenia roszczenia o zwrot jej wartości, to powództwo dotyczące przedmiotu umowy stron z dnia 27 maja 1999 r. jest chybione co do zasady. Należy bowiem przyjąć, że skoro sama zmiana przeznaczenia nieruchomości uzasadniała roszczenie o zwrot jej wartości, to tym bardziej roszczenie takie było uzasadnione w sytuacji, kiedy gmina w ogóle pozbywała się przekazanej jej nieodpłatnie nieruchomości. Wszelkie wątpliwości w tej kwestii przecinała właśnie nowela obowiązująca od 15 czerwca 1999 r., wymieniając obok zmiany przeznaczenia, także zbycie nieruchomości, jako przesłankę wystąpienia o zwrot wartości nieruchomości.

Poza tym uchybieniem natury formalnej, sprowadzającym się do tego, że w uzasadnieniu skarżonego wyroku nie powołano się na obie wersje art. 24 ust. 5 u.g.n.r. trafność zastosowania przez Sąd Apelacyjny zasady prawnej z tego przepisu nie może być skutecznie podważana. Sąd Najwyższy potwierdza argumentację prawną powołaną w tej mierze przez Sąd Apelacyjny. Naruszając wyraźnie ustanowiony w ustawie zakaz zbywania nieruchomości przed upływem 10 lat od jej nieodpłatnego przekazania, pozwana Gmina musiała liczyć się z konsekwencjami takiej decyzji w postaci obowiązku zwrotu wartości otrzymanej nieruchomości. Próba odmiennego rozumienia art. 24 ust. 5 zd. 2 u.g.n.r., prezentowana przez pozwaną, sprowadza się w istocie do zakwestionowania treści tego przepisu, co jest niedopuszczalne. Wobec braku w ustawie upoważnienia do uwzględniania przyczyn usprawiedliwiających zmianę przez gminę przeznaczenia nieruchomości lub jej zbycie, ewentualne tworzenie przez sąd orzekający takiego katalogu przyczyn byłoby wykraczaniem poza jego kompetencje ustrojowe, jak to trafnie podniesiono w uzasadnieniu skarżonego orzeczenia. Oznacza to, że zarzut kasacji naruszenia zasady prawnej wynikającej z treści tego przepisu jest nieuzasadniony. Tym samym bezprzedmiotowe stają się rozważania dotyczące zakresu pojęcia „zadań własnych” gminy, co zwalnia Sąd Najwyższy od merytorycznej oceny zarzutu kasacji naruszenia art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym.

Wbrew zarzutowi kasacji, należy zgodzić się z oceną Sądu Apelacyjnego, że w sprawie nie występują żadne nadzwyczajne okoliczności, które przemawiałyby za możliwością zastosowania art. 5 k.c., zwłaszcza, że nie chodzi w niej o jakąś przemijającą zmianę przeznaczenia nieruchomości otrzymanej przez pozwaną Gminę, ale o definitywne wyzbycie się jej własności.

Nie może też odnieść skutku zarzut kasacji naruszenia art. 65 k.c. już chociażby z tego względu, że pretensje pozwanej co do niewłaściwego, czy niekompletnego odtworzenia przez Sąd treści umów przekazania nieruchomości pojawiły się dopiero w

instancji kasacyjnej; są więc spóźnione i nie mogą być przedmiotem samodzielnych ustaleń i ocen Sądu Najwyższego.

Nie sposób jest natomiast odeprzeć procesowych zarzutów kasacji. Różnica wyceny nieruchomości przez biegłych jest zupełnie zasadnicza, bo prawie dwukrotna. W tej sytuacji trzeba przyznać rację skarżącemu, że Sąd Apelacyjny przed wydaniem wyroku reformatoryjnego, powinien stosownie do treści art. 286 k.p.c., wysłuchać na rozprawie obu biegłych i dopiero na podstawie takiej konfrontacji ocenić przydatność i wiarygodność ich opinii. Bez takiej pogłębionej oceny, wybór opinii biegłego L., jako podstawy wyrokowania o wysokości roszczenia, nie może obronić się przed zarzutem arbitralności, zwłaszcza w sytuacji, kiedy Sąd Okręgowy zdecydowanie opowiedział się za wyceną dokonaną przez biegłego R. Z tego względu zaszła konieczność uchylecia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania (art. 393¹³ w zw. z art. 108 § 2 k.p.c.).