



Sygn. akt II CSK 659/09

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 23 czerwca 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Iwona Koper

SSN Kazimierz Zawada (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Agencji Nieruchomości Rolnych w W. -

Oddział Terenowy w P.

przeciwko Gminie C. o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 23 czerwca 2010 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej

od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 9 lipca 2009 r.,

oddala skargę kasacyjną i zasądza od strony powodowej na rzecz strony pozwanej kwotę 3600 (trzy tysiące sześćset) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

Uzasadnienie

Agencja Nieruchomości Rolnych – Oddział Terenowy w P. wniosła o zasądzenie od pozwanej Gminy C. Wielkie kwoty 963 977 zł wraz z ustawowymi odsetkami na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych (Dz. U. Nr 44, poz. 255 ze zm. – dalej: „ustawa o zwrocie korzyści”).

Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo częściowo. Wyrokiem z dnia 18 lutego 2009 r. zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 287 997 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 30 grudnia 2005 r.

Sąd Apelacyjny wyrok Sądu Okręgowego zmienił i powództwo oddalił. Podstawę wyroku Sądu Apelacyjnego wydanego w dniu 9 lipca 2009 r. stanowiły następujące ustalenia faktyczne:

W dniu 27 września 2001 r. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa – poprzedniczka prawna powódki – zawarła z pozwaną na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz. U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299 ze zm., obecnie jedn. tekst: Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm. – dalej: „u.g.n.r.”) umowę nieodpłatnego przekazania własności nieruchomości. Przedmiotem tej umowy były dwie działki, nr 137/5 i nr 134/2, na których znajdowało się żwirowisko, przeznaczone w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego: pierwsza – pod składowisko odpadów komunalnych, a druga – pod zalesienie: otulinę ochronną. Nieruchomość składająca się z tych dwóch działek o łącznej powierzchni 8 ha 8723 m² została przekazana pozwanej w celu powiększenia wysypiska odpadów komunalnych oraz utworzenia wokół tego wysypiska strefy ochronnej. Jednakże w 2001 r. pozwana podpisała porozumienie międzygminne w sprawie utworzenia Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych w M. i od 2003 r. składowuje odpady komunalne na jego terenie, w latach zaś 2002-2003 na przekazanej nieruchomości odbywała się eksploatacja żwiru, z której dochód pozwanej wyniósł 339 692 zł. Podczas oględzin przekazanej nieruchomości, przeprowadzonych na zlecenie powódki w dniu 2 lutego 2005 r., stwierdzono, że

znajdują się na niej wyrobiska po wydobywym kruszywie, a ponadto – maszyny do sortowania kruszywa oraz odpady po sortowaniu. W 2007 r. Rada pozwanej gminy podjęła decyzję o składowaniu na przekazanej nieruchomości odpadów budowlanych.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, w sprawie nie mógł mieć zastosowania art. 1 ust. 1 ustawy o zwrocie korzyści, ze względu na subsydiarny charakter tego przepisu, a tylko art. 24 ust. 5a u.g.n.r. – gdyby ziściły się przewidziane w nim przesłanki, co jednak nie nastąpiło.

W skardze kasacyjnej powódka zarzuciła uchybienie art. 1 ust. 1 ustawy o zwrocie korzyści przez jego niezastosowanie oraz art. 378 § 1 k.p.c. przez nierozpoznanie podniesionych w apelacji zarzutów naruszenia: art. 1 ust. 1 ustawy o zwrocie korzyści, art. 6 k.c. oraz art. 233 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z przytoczonych podstaw kasacyjnych na szersze omówienie zasługuje jedynie zarzut naruszenia art. 1 ust. 1 ustawy o zwrocie korzyści. Podniesiony także przez skarżącą zarzut naruszenia art. 378 §1 k.p.c. jest oczywiście bezzasadny, gdyż – jak trafnie zwróciła na to uwagę już pozwana w odpowiedzi na skargę kasacyjną – uzasadnienie zaskarżonego wyroku jednoznacznie dowodzi rozważenia przez Sąd podniesionych przez powódkę zarzutów apelacyjnych.

Artykuł 1 ust. 1 ustawy o zwrocie korzyści stanowi, że jeżeli wskutek czynności prawnej lub decyzji administracyjnej przenoszącej własność lub inne prawo majątkowe na niepaństwowe osoby prawne lub osoby fizyczne osoby te uzyskały niesłusznie korzyść z majątku Skarbu Państwa lub z majątku innych państwowych osób prawnych, sąd może oznaczyć sposób i wysokość wyrównania strat, a nawet rozwiązać umowę, rozstrzygając o rozliczeniu między stronami. Przepis ten ma, w myśl art. 1 ust. 3, zastosowanie tylko do czynności prawnych i decyzji administracyjnych dokonanych po wejściu w życie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady funkcjonowania gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 33, poz. 181); początkowo zaś, aż do zmiany art. 1 ust. 3 z dniem 27 sierpnia 1991 r., posiadał charakter epizodyczny: stosował się jedynie do czynności prawnych i decyzji administracyjnych

dokonanych po wejściu w życie ustawy z dnia 23 października 1987 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady funkcjonowania gospodarki narodowej, a przed dniem wejścia w życie ustawy o zwrocie korzyści. O tym, kto może wystąpić z przewidzianymi w tym przepisie żądaniami, jest mowa w – kilkakrotnie nowelizowanym – art. 2. Pierwotnie możliwość wystąpienia z tymi żądaniami była ograniczona w czasie. Ograniczenie to najpierw łagodzono, przedłużając miarodajny termin, a z dniem 1 stycznia 1994 r. zniesiono.

Uchwalenie ustawy o zwrocie korzyści stanowiło reakcję na patologie, występujące w początkowej fazie prywatyzacji. Rozwiązanie zawarte w art. 1 ust. 1 ustawy o zwrocie korzyści wprowadzono, uznając istniejące dotychczas środki prawne za niewystarczające do ochrony mienia państwowego przed społecznie nieakceptowanymi uszczupleniami tego mienia w procesach prywatyzacyjnych. Rozwiązanie to miało zapewnić wyrównanie strat w państwowym mieniu, będących źródłem niesłusznym korzyści nabywców składników tego mienia, należących do kręgu niepaństwowych osób prawnych bądź osób fizycznych. Nadanie trwałości regulacji, która w pierwotnym zamyśle miała charakter epizodyczny, było wyrazem uznania potrzeby jej istnienia niezależnie od zmieniających się warunków. Ocena ta bywa jednak obecnie też kwestionowana (por. np. informacje zawarte na ten temat w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2008 r., P 36/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 103).

Celem ustawy o zwrocie korzyści nie było więc niewątpliwie przeciwdziałanie jakimkolwiek niepożądanym skutkom komunalizacji mienia państwowego dokonywanej w drodze aktów, o których mowa w art. 1 ust. 1. Jeżeli przy uchwalaniu tej ustawy brano pod uwagę komunalizację, to chyba tylko przyznając w art. 2 uprawnienie do wystąpienia z żądaniami przewidzianymi w art. 1 ust. 1 organowi samorządu terytorialnego. Niemniej jednak gminy i inne jednostki samorządu terytorialnego należą do wymienionej w art. 1 ust. 1 kategorii niepaństwowych osób prawnych. Lecz jeżeliby nawet uznać, zgodnie z brzmieniem tego przepisu, przesunięcia majątkowe między Skarbem Państwa lub innymi państwowymi osobami prawnymi, a jednostkami samorządu terytorialnego, za podlegające hipotezie tego przepisu, to zastosowanie go w tym zakresie pozostawałoby, jak wynika z poniższych uwag, raczej tylko teoretyczną

możliwością; w każdym razie nie ma podstaw do zastosowania tego przepisu w niniejszej sprawie.

Przesłanką zastosowania omawianego przepisu jest uzyskanie niesłusznie korzyści przez osobę fizyczną lub niepaństwową osobę prawną wskutek przejścia na nią na podstawie czynności prawnej lub decyzji administracyjnej własności lub innego prawa majątkowego Skarbu Państwa bądź innej państwowej osoby prawnej. Przepis ten zakłada więc przede wszystkim przejście na osobę fizyczną lub niepaństwową osobę prawną własności lub innego prawa majątkowego Skarbu Państwa bądź innej państwowej osoby prawnej na podstawie czynności prawnej lub decyzji administracyjnej. Aby zatem mógł być zastosowany art. 1 ust. 1, musi przede wszystkim dojść – ograniczając się ze względu na okoliczności sprawy do przypadków, w których chodzi o czynność prawną – do zawarcia umowy przenoszącej własność ze Skarbu Państwa lub innej państwowej osoby prawnej na osobę fizyczną lub niepaństwową osobę prawną i umowa ta musi być skuteczna. Jeżeli jest nieważna i tym samym nie wywiera zamierzonego skutku, nie może być mowy o zastosowaniu omawianego przepisu już dlatego, że nie wchodzi w takim razie w grę uzyskanie korzyści z majątku państwowego „wskutek czynności prawnej”. Podobnie zastosowanie tego przepisu jest wykluczone po, działającym *ex tunc*, uchyleniu się przez stronę rozpatrywanej umowy od skutków swego oświadczenia woli z powodu błędu lub groźby. W takich przypadkach interesy majątkowe Skarbu Państwa lub innej państwowej osoby prawnej mogą być chronione tylko na zasadach ogólnych, tj. w szczególności za pomocą roszczenia windykacyjnego i innych środków prawnych właściwych w razie nieważności lub unieważnienia umowy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2002 r., I CKN 461/01, LEX nr 301851). Potwierdza to treść środków prawnych przewidzianych w art. 1 ust. 1. Przepis ten pozwala wytoczyć powództwo o ukształtowanie stosunku prawnego przez oznaczenie sposobu i wysokości wyrównania strat lub przez rozwiązanie umowy i oznaczenie sposobu oraz wysokości wyrównania strat (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 1997 r., I CKN 67/97, OSP 1997, z. 10, poz. 177, a także uchwała Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 1996 r., III CZP 2/96, OSNC 1996, nr 6, poz. 79). Rozwiązać lub zmodyfikować w określony sposób można tylko umowę ważną i skuteczną.

Przyjmuje się, że do uzyskania niesłusznie korzyści przez osobę fizyczną lub niepaństwową osobę prawną wskutek umowy przenoszącej na tę osobę własność lub inne prawo należące do mienia państwowego dochodzi wówczas, gdy uwzględniając okoliczności danego przypadku, umowa ta nie przewiduje dla państwowej osoby prawnej odpłatności we „właściwej” wysokości, „społecznie akceptowanej” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., P 36/07, wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 26 maja 1992 r., I ACr 141/92, OSA 1992, nr 11, poz. 81, wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 27 października 1994 r., I ACr 499/94, „Wokanda” 1995, nr 5, s. 51, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 lutego 1996 r., I ACr 31/96, Prawo Gospodarcze” 1996, nr 12, s. 53). Rozpatruje się tu więc umowę odpłatną i tylko w związku z nią dostrzega przypadki podpadające pod hipotezę art. 1 ust. 1 ustawy o zwrocie korzyści.

W odniesieniu do umów nieodpłatnych mających za przedmiot nieruchomości państwowe (samorządu terytorialnego) – czyli takich, do których należy umowa z dnia 27 września 2001 r. zawarta z pozwaną przez poprzedniczkę prawną powódki – jest zasadą, że mogą one być dokonywane tylko w sytuacjach przewidzianych w ustawie i na ściśle określonych zasadach (zob. w szczególności art. 13, 22 i 59 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz. U. z 2004 nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej: „u.g.n.”, oraz art. 24, 43 i 48 u.g.n.r.). Umowa, w której nieruchomość państwowa (jednostki samorządu terytorialnego) stanowi przedmiot nieodpłatnego stosunku prawnego nieprzewidzianego w ustawie, jest, zgodnie z art. 58 §1 k.c., nieważna (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 1993 r., SA/Wr 910/93, „Wokanda” 1994, nr 5, s. 20, oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 lipca 2003 r., III CZP 46/03, OSNC 2004, nr 10, poz. 153). Zgodnie z wcześniejszymi wyjaśnieniami, art. 1 ust. 1 ustawy o zwrocie korzyści nie może mieć oczywiście zastosowania w razie zawarcia przez państwową osobę prawną nieodpłatnej umowy wbrew ustawie. Do ochrony interesów majątkowych państwowej osoby prawnej właściwe są tu, jak wiadomo, inne środki prawne.

Również jednak w razie ważności i skuteczności takiej umowy sam fakt nieodpłatnego nabycia mienia państwowego przez osobę fizyczną lub

niepaństwową osobę prawną nie może uzasadniać zastosowania art. 1 ust. 1 ustawy o zwrocie korzyści. Nieodpłatność należąca tu do istoty zawieranej zgodnie z ustawą umowy wyklucza możliwość uznania nabytego nieodpłatnie prawa za niesłusznie uzyskaną korzyść skutkiem tej umowy.

Za niesłusznie uzyskane w rozumieniu art. 1 ust. 1 nie mogą być też uznane korzyści wynikające z przeznaczenia nabytej nieodpłatnie nieruchomości na inne cele niż określone w umowie. Nie są one bowiem korzyściami uzyskanymi „wskutek czynności prawnej”, czyli wskutek danej umowy o nieodpłatne nabycie nieruchomości, lecz korzyściami uzyskanymi w następstwie nieprawidłowego wykonania tej umowy. Umowa o nieodpłatne nabycie nieruchomości jest tu zgodna z ustawą i tym samym ważna. Jej skutki prawne nie nasuwają więc zastrzeżeń, a tylko realizacja, i jedynie w wadliwym jej wykonaniu można dostrzegać źródła ujemnie ocenianych korzyści.

Ponieważ cel nieodpłatnego nabycia nieruchomości Skarbu Państwa lub innej państwowej osoby prawnej ma istotne znaczenie z punktu widzenia prawidłowego gospodarowania nieruchomościami państwowymi, wymaga się jego określenia w umowie o nieodpłatne nabycie oraz przewiduje specjalne sankcje na wypadek niezgodnego z tym celem korzystania z nabytej nieruchomości (zob. w szczególności art. 13 ust. 2, art. 22 ust. 1, art. 59 ust. 2 i 5 u.g.n.). Również w odniesieniu do objętej sporem umowy nieodpłatnego przekazanie nieruchomości państwowej na podstawie art. 24 ust. 5 pkt 1 u.g.n.r. na własność jednostki samorządu terytorialnego na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi, służącymi wykonywaniu zadań własnych, ustanowiona została specjalna sankcja na wypadek zbycia nieruchomości przez jednostkę samorządu terytorialnego lub jej przeznaczenia na inne cele niż określone w umowie. Zgodnie z art. 24 ust. 5a u.g.n.r., w przypadku zbycia lub przeznaczenia przez nabywcę nieruchomości na inne cele niż określone w umowie przed upływem 10 lat licząc od dnia jej nabycia, Agencja może żądać od podmiotów wymienionych w art. 24 ust. 5 pkt 1 u.g.n.r. zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości, ustalonej według zasad określonych w art. 30 ust. 1 u.g.n.r.

W związku z tym, że ustalony w sprawie stan faktyczny w ogóle nie mieści się w hipotezie art. 1 ust. 1 ustawy o zwrocie korzyści – co samo przez się wykluczało zastosowanie tego przepisu – nie było potrzeby podejmowania prowadzonych w toku wcześniejszego postępowania rozważań, czy przepis ten ma charakter subsydiarny w stosunku do innych środków prawnych.

Ewentualne zastosowanie w sprawie art. 24 ust. 5 pkt 1 u.g.n.r. pozostawało ze względu na związanie podstawami kasacyjnymi (art. 398¹³ §1 k.p.c.) poza zakresem rozpoznania skargi kasacyjnej.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną, a o kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnął zgodnie z art. 98 w związku z art. 108 §1 i art. 398²¹ k.p.c.