



Sygn. akt I CSK 202/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 listopada 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Barbara Myszka (przewodniczący)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Katarzyna Tyczka-Rote (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. B.

przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie - Oddział Terenowy
w R.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Cywilnej w dniu 8 listopada 2012 r.,

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 17 listopada 2011 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok oraz wyrok Sądu Okręgowego w R.
z dnia 16 maja 2011 r. i przekazuje sprawę Sądowi Okręgowemu
w R. do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 16 maja 2011 r. Sąd Okręgowy oddalił powództwo A. B. skierowane przeciwko pozwanej Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie, Oddziałowi Terenowemu w R., o zapłatę kwoty 8 040 000 zł tytułem naprawienia szkody poniesionej przez niego wskutek sprzedaży przez pozwaną nieruchomości rolnych o łącznej powierzchni 120 ha położonych w miejscowości Z. z naruszeniem przysługującego powodowi pierwszeństwa w nabyciu tych nieruchomości.

Sąd Apelacyjny, rozpatrujący sprawę na skutek apelacji powoda wyrokiem z dnia 17 listopada 2011 r. zmienił jedynie postanowienie o kosztach pomocy prawnej udzielonej z urzędu, w pozostałym zakresie apelację oddalił i orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sądy obydwu instancji oparły swoje orzeczenia na ustaleniach faktycznych, zgodnie z którymi dziadek powoda J. W. i jego ciotka H. W. byli współwłaścicielami majątku ziemskiego w Z., który został przejęty na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (jedn. tekst Dz.U. z 1945 r., Nr 3 poz. 13). Powód podejmował bezskutecznie próby odzyskania tej nieruchomości jako spadkobierca swojej matki. Zwracał się w tej sprawie kilkakrotnie w latach 1990 i 1995 do Urzędu Wojewódzkiego w K. i do Urzędu Gminy Z. Do pozwanej Agencji zwrócił się pismem z 27 sierpnia 2007 r., doręczonym w dniu następnym, w którym poinformował ją, że jest spadkobiercą J. W. po połowie ze swoim bratem M. Po wyjaśnieniu, że współwłaścicielką nieruchomości była także H. W., która zmarła w Afryce, a jej spadkobiercy nie są powodowi znani, pozwana odmówiła uwzględnienia prawa pierwszeństwa powoda, uznając, że skorzystanie z tego prawa wymagałoby łącznego wystąpienia przez wszystkich spadkobierców poprzednich współwłaścicieli nieruchomości.

Sądy ustaliły także, że nieruchomości wchodzące w skład byłego majątku ziemskiego Z. były sprzedawane przez pozwaną w okresie od 2000 do 2006 r., łącznie za kwotę 78 190 zł. Po doręczeniu pozwanej pisma powoda z 2007 r. dalsza sprzedaż została wstrzymana.

Sąd Okręgowy oddalił powództwo podzielając stanowisko pozwanej, że skorzystanie z prawa pierwszeństwa wymaga złożenia wniosku łącznie przez wszystkich współwłaścicieli lub ich następców prawnych. Swój pogląd wywiódł z orzeczeń dotyczących realizacji uprawnień przewidzianych w art. 136 ustawy z dnia 221 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.), dotyczącym zwrotu nieruchomości wyłączonej. W konsekwencji przyjął, że gdyby nawet pozwana zawiadomiła powoda o sprzedaży nieruchomości to i tak nie mógłby on skorzystać z prawa pierwszeństwa, ponieważ nie był w stanie wskazać wszystkich uprawnionych osób, a tym samym nie wykazał faktu poniesienia szkody.

Sąd zaznaczył też, że przepis o pierwszeństwie nabycia nieruchomości przez byłych właścicieli lub ich spadkobierców wszedł w życie 15 czerwca 1999 r., natomiast powód zgłosił swoje uprawnienie pozwanej dopiero w sierpniu 2007 r., już po dokonaniu sprzedaży przez nią części majątku Z.

Sąd drugiej instancji dokonał odmiennej wykładni charakteru przywileju pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1700 ze zm., dalej oznaczanej jako „u.g.n.r.S.P.”). Zwrócił uwagę, że art. 29 ust. 1g u.g.n.r.S.P. stanowi, iż do prawa pierwszeństwa nie stosuje się przepisów normujących prawo pierwokupu, w tym art. 602 k.c., ustanawiającego niepodzielność takiego prawa. Wyłączenie to zinterpretował jako przesłankę wniosku, że oświadczenie o wykonaniu prawa pierwszeństwa nie wymaga łącznego działania przez wszystkich uprawnionych, a odmienne stanowisko Sądu Okręgowego uznał za błędne. Przyjął jednak, że pozwana nie naruszyła prawa pierwszeństwa powoda dokonując sprzedaży nieruchomości, ponieważ dopełniła obowiązku zawiadomienia przewidzianego w art. 29 ust. 1c i 1e. Zdaniem Sądu Apelacyjnego nakaz stosowania przy doręczaniu zawiadomienia przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w połączeniu z brakiem obowiązku poszukiwania przez Agencję osób uprawnionych do pierwszeństwa nabycia nieruchomości powoduje, że za odpowiedni sposób zawiadomienia należy uznać przewidzianą w art. 49 k.p.a. możliwość powiadomienia w sposób zwyczajowo przyjęty. Takim sposobem było, według

Sądu, przewidziane w art. 28 ust. 1 u.g.n.r.S.P. ogłoszenie wykazu sprzedawanych nieruchomości. Wykazy nieruchomości i ogłoszenia o przetargach były wywieszone na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Z. Sąd nie zgodził się ze skarżącym, który zarzucał, iż pozwana dopuściła się zaniedbań nie ustalając przysługujących mu praw i adresu, podobnie jak Urząd Wojewódzki, który nie udzielił pozwanej informacji o roszczeniach powoda. Zwrócił uwagę, że w pismach kierowanych do Urzędu Wojewódzkiego powód domagał się zwrotu nieruchomości, a takie prawo mu nie przysługiwało. Adres powoda był zaś znany pozwanej dopiero od 27 sierpnia 2007 r. Po tym dniu pozwana nie sprzedawała już jednak nieruchomości należących do byłego majątku ziemskiego Z.

Powód wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zaskarżając go w części oddalającej jego apelację i rozstrzygającej o kosztach postępowania apelacyjnego. Skargę oparł na obydwu podstawach z art. 398³ § 1 k.p.c.

Zarzucił naruszenie prawa materialnego przez :

- niezastosowanie art. 109 k.c., art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 1c u.g.n.r.S.P. w zw. z art. 417 k.c. mimo ustalenia, że powód w 1995 r. powiadomił o swoich roszczeniach i statusie spadkobiercy wójta gminy Z., który był pełnomocnikiem pozwanej;
- niezastosowanie art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 1c oraz art. 5 ust. 2 u.g.n.r.S.P., art. 13 ust. 2 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym przed 19 stycznia 1994 r., a także art. 29 u.g.n.r.S.P. w zw. z art. 417 k.c. w wyniku błędnego przyjęcia, że Agencja nie była zobowiązana do pisemnego powiadomienia powoda o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży mimo ustalenia, iż powód informował o swoich roszczeniach Wojewodę K. już w 1990 r., kiedy wojewoda ten wykonywał zarząd nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Skutki tego zawiadomienia przeszły, zdaniem powoda, na pozwaną;
- błędną wykładnię art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 1c u.g.n.r.S.P. w zw. z art. 417 k.c. polegającą na uznaniu, że obowiązek pisemnego powiadomienia osób uprawnionych do skorzystania z prawa pierwszeństwa o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży jest ograniczony do powiadamiania tych osób,

których dane zostały przekazane Agencji, Agencja natomiast nie ma obowiązku podejmowania żadnych aktów staranności w celu ustalenia kręgu osób uprawnionych;

- niewłaściwe zastosowanie art. 29 ust. 1c i ust. 1e u.g.n.r.S.P. w zw. z art. 49 k.p.a. polegające na błędnym uznaniu, że obowiązek powiadomienia powoda wykonany został prawidłowo, mimo że art. 49 k.p.a. nie znajduje zastosowania do doręczania zawiadomień, o których mowa w art. 29 ust. 1e u.g.n.r.S.P. z powodu braku przepisu szczególnego zezwalającego na jego stosowanie.

W ramach podstawy z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzucił uchybienie art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez zaniechanie przytoczenia w uzasadnieniu kompletnej podstawy faktycznej rozstrzygnięcia i niewskazanie czy organy Państwa w momencie utworzenia Agencji były odpowiedzialne za przekazanie Agencji kompletu dokumentacji dotyczącej przejmowanych nieruchomości czy obowiązek ten spoczywał na Agencji. We wnioskach skarżący domaga się uchylenia w całości wyroku Sądu Apelacyjnego względnie również uchylenia wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Omawianie skargi rozpocząć należy od zarzutów procesowych, zwłaszcza że dotyczą one treści uzasadnienia wyroku, stanowiącego podstawę oceny prawidłowości zaskarżonego orzeczenia. Powód podnosi, że uzasadnienie nie spełnia wymagań art. 328 § 2 k.p.c. odpowiednio zastosowanego w postępowaniu apelacyjnym (art. 391 § 1 k.p.c.), ponieważ zabrakło w nim (a wcześniej kwestia ta pominięta została także przez Sąd pierwszej instancji) wyjaśnienia dlaczego Sąd Apelacyjny uznał, iż pozwana nie miała obowiązku zgromadzenia kompletu informacji i dokumentów dotyczących nieruchomości znajdujących się w jej zasobie.

Nie jest to jednak zarzut uzasadniony. Sam skarżący przytacza w uzasadnieniu skargi wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 lipca 2011 r. (I CSK 67/11, nie publ. poza bazą Lex - nr 970061), cytujący w uzasadnieniu szereg innych orzeczeń, potwierdzający utrwalony pogląd, że naruszenie art. 328 § 2

w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. tylko wtedy może być usprawiedliwioną podstawą kasacyjną, kiedy nie ma wszystkich koniecznych elementów, bądź zawiera kardynalne braki, uniemożliwiające kontrolę kasacyjną. Takich usterek nie wykazują motywy zaskarżonego orzeczenia. Spełniają one wymóg przedstawienia toku rozumowania Sądu Apelacyjnego. Nie zawierają wprawdzie rozważań, na których potrzebę wskazuje powód, jest tak jednak dlatego, że Sąd Apelacyjny poprzestał na ocenie zakresu obowiązków pozwanej przez pryzmat dokonanej przez siebie wykładni art. 29 ust. 1c i 1 e u.g.n.r.S.P., która doprowadziła go do przekonania, że Agencja nie musi prowadzić jakichkolwiek poszukiwań mających za cel ustalenie istnienia, tożsamości oraz adresów osób, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia nieruchomości. Tym samym zaprzeczył potrzebie gromadzenia i aktywnego dociekania wcześniejszego stanu własności składników zasobu. Uzasadnienie wyroku wyjaśnia więc należycie jakimi przesłankami kierował się Sąd Apelacyjny podejmując rozstrzygnięcie. Ocena, czy były to przesłanki właściwe, oparte na prawidłowo przeprowadzonej wykładni przepisów, nie należy już jednak do formalnej lecz do merytorycznej kontroli zaskarżonego orzeczenia.

Zarzuty materialnoprawne skupiają się wokół kwestii czy i jakie działania powinna podjąć pozwana w celu prawidłowej realizacji ujętego w art. 29 ust. 1c u.g.n.r.S.P. obowiązku zawiadomienia na piśmie osoby, której przysługuje pierwszeństwo nabycia przewidziane w art. 29 ust. 1 tej ustawy, o przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości oraz tego w jakim zakresie wiedzę innych podmiotów, w tym Skarbu Państwa, będącego właścicielem nieruchomości oraz wójta gminy można traktować jako informacje istotne przy ocenie stanu wiedzy pozwanej.

W świetle postanowień art. 5 ust. 1 u.g.n.r.S.P. Agencja Nieruchomości Rolnych wykonuje na rzecz Skarbu Państwa prawo własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do mienia wskazanego w art. 1 i 2 tej ustawy. Uznawana jest za instytucję powierniczą Skarbu Państwa, która na zewnątrz występuje jako wyłączny dysponent prawa przysługującego Skarbowi Państwa, działając we własnym imieniu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2000 r., IV CKN 29/00, Lex Nr 52672). Jednocześnie jednak jest osobą prawną odrębną od Skarbu Państwa, której wiedza nie może być utożsamiana z zakresem informacji Skarbu Państwa jako właściciela zarządzanych nieruchomości. Stan wiedzy

Agencji należy do sfery faktów. Z ustaleń stanowiących podstawę rozstrzygnięcia wynika, że Agencja w czasie kiedy dokonywała sprzedaży nieruchomości byłego majątku ziemskiego Z. nie miała wiedzy o powodzie jako jednym ze spadkobierców poprzednich właścicieli tych nieruchomości. Istotniejszy z punktu widzenia roszczeń powoda jest jednak zakres obowiązku gromadzenia przez Agencję tego rodzaju danych, wyznaczony przez przepisy określające jej powinności. Przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie precyzują konkretnych czynności, związanych z realizacją przewidzianego w art. 29 ust. 1c u.g.n. S.P. obowiązku zawiadomienia przez Agencję o przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości osób, którym ustawa przyznaje pierwszeństwo nabycia tej nieruchomości. Z ustanowieniem takiego obowiązku wiąże się pierwszy wniosek – skoro Agencja powinna takie osoby zawiadamiać, to znaczy, że jej powinnością jest odnotowywanie informacji o takich osobach w dokumentacji dotyczącej nieruchomości, gdyż mogą one być istotne dla prawidłowości prowadzonych przez pozwaną czynności. Ponieważ prawo pierwszeństwa przewidziane w art. 29 ust. 1 u.n.g.S.P. ustanowione zostało od 1999 r., informacje o osobach, które z prawa tego mogą skorzystać nabrały znaczenia prawnego od tego czasu.

Sposób sformułowania obowiązków Agencji, wyrażony w stanowczym nałożeniu powinności zawiadomienia osoby uprawnionej skarżący słusznie zestawia z innymi przepisami odnoszącymi się do realizacji analogicznych uprawnień. Najbliższy ideowo jest przywilej pierwszeństwa przewidziany dla poprzednich właścicieli i ich spadkobierców w art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jego treść zmieniała się w okresie obowiązywania ustawy. Do 14 lutego 2000 r. prawo pierwszeństwa nabycia było uzależnione od tego czy adres osoby uprawnionej był znany (art. 34 ust. 1 pkt 2 u.g.n.), następnie zaś zastrzeżenie to pominięto, a jednocześnie wyłączono poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców z kręgu osób indywidualnie zawiadamianych o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży. Zestawienie obydwu przepisów prowadzi do wniosku, że zakres obowiązków związanych z zawiadomieniem osób, którym przysługuje pierwszeństwo według art. 29 u.g.n.r.S.P. jest ukształtowany znacznie bardziej korzystnie dla uprawnionych niż było to na jakimkolwiek etapie obowiązywania art. 34 ust. 1 pkt 2 u.g.n. W obowiązku powiadomienia na piśmie osób, którym

przysługuje pierwszeństwo nabycia nieuzależnione od tego czy ich adres jest znany, mieści się powinność podjęcia z należytą starannością działań mających na celu ujawnienie tych osób i rzeczywistą realizację obowiązku informacyjnego. Taki kierunek wykładni narzuca cel jaki przyświeca ustanowieniu prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości przez poprzednich właścicieli lub ich następców, omówiony w uzasadnieniu uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 1996 r. (W 19/95, OTK 1996/3/25) jeszcze na tle postanowień art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jednolity z 1991 r. Dz. U. Nr 30, poz. 127 ze zm.). Jest nim realizacja konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej i poszanowania własności. Oznacza to, że wykładnia art. 29 ust. 4 u.g.n.r.S.P. przeprowadzona przez Sąd Apelacyjny musi być uznana za błędną. Wprawdzie Agencja nie ma ustawowo narzuconego obowiązku wszczynania poszukiwań poprzednich właścicieli lub ich następców, jednakże w zobowiązaniu do pisemnego powiadomienia osób, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia nieruchomości mieści się przeprowadzenie przynajmniej kontroli dostępnych dokumentów dotyczących nieruchomości i jej poprzednich właścicieli (w szczególności tych, którymi dysponuje Agencja oraz Skarb Państwa, ale także wpisów w księgach wieczystych i materiałów znajdujących się w ich aktach, w zbiorach dokumentów, w zasobach geodezyjnych, zasięgnięcie informacji w organach państwowych i samorządowych miejsca położenia nieruchomości, a także – w razie ustalenia w tej drodze tożsamości takich osób – podjęcie starań o ustalenie ich adresu przy wykorzystaniu do tego celu dostępnych baz adresowych i danych ewidencyjnych. Nie można natomiast automatycznie utożsamiać wiedzy uzyskanej przez Skarb Państwa czy wójta gminy w przeszłości, kiedy prawo pierwszeństwa nie przysługiwało poprzednim właścicielom ani ich następcom, z aktualną wiedzą Agencji, poprzez przypisanie jej wstąpienia w sytuację faktyczną, a więc także w zasób informacji posiadany przez Skarb Państwa. Znajomość określonych wiadomości nie jest stanem prawnym, który ulega przeniesieniu, lecz stanem wiedzy, która musi zostać przekazana, aby uzyskać ją inny podmiot. Niemniej jednak ustalenie, że Skarb Państwa jako właściciel nieruchomości bądź pełnomocnik dokonujący czynności w imieniu tego podmiotu dysponował wiedzą

i to zgromadzoną w postaci pisemnej dokumentacji, o istnieniu osób, które roszczą sobie prawa do nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży, może stanowić podstawę domniemań faktycznych istotnych przy ocenie prawidłowości wypełnienia przez Agencję obowiązku przewidzianego w art. 29 ust. 1c u.g.n.S.P.

Skarżący ma także racje podnosząc niedopuszczalność wykorzystania przez pozwaną Agencję, jako drogi skutecznego prawnie doręczenia powodowi zawiadomienia o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży, trybu przewidzianego w art. 49 k.p.a. Powołany przepis uprawnia do zastosowania formy obwieszczenia lub innego zwyczajowo przyjętego sposobu publicznego ogłaszania do zawiadomienia o decyzjach i innych czynnościach tylko wtedy, kiedy przepis szczególnie tak stanowi. W odniesieniu do zawiadomienia przewidzianego w art. 29 ust. 1c u.g.n.r.S.P. takiego uprawnienia nie przewiduje.

W rezultacie za uzasadnione uznać należy zarzuty dotyczące błędnej wykładni, a w konsekwencji także niewłaściwego zastosowania przez Sąd Apelacyjny art. 29 ust. 1 c i 1 e u.g.n.r.S.P. w zw. z art. 417 k.c. a także w zw. z art. 49 k.p.a. Uchybienia, jakimi dotknięte jest zaskarżone orzeczenie uzasadniają jego uchylenie oraz uchylenie poprzedzającego je wyroku Sądu Okręgowego w R. i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego uwzględnia postanowienia art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c.