

Uchwała z dnia 13 lutego 2003 r., III CZP 95/02

Sędzia SN Zbigniew Strus (przewodniczący)

Sędzia SN Józef Frąckowiak

Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Beaty Z. przeciwko Skarbowi Państwa – Staroście Powiatowemu w U.D. o zawarcie umowy, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 13 lutego 2003 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Rzeszowie postanowieniem z dnia 28 listopada 2002 r.:

"Czy w sytuacji unieważnienia przez wojewodę przetargu przeprowadzonego stosownie do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargu na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własności gminy (Dz.U. Nr 9, poz. 30) Sąd jest uprawniony do badania podstaw stanowiących o zasadności jego unieważnienia przez wojewodę ?"

podjął uchwałę:

W razie unieważnienia przetargu przez wojewodę sąd jest uprawniony do badania, w procesie o zobowiązanie do zawarcia umowy, zgodności z prawem ogłoszenia, organizacji i przeprowadzenia przetargu na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy.

Uzasadnienie

Powódka domagała się zobowiązania pozwanego Skarbu Państwa do złożenia oświadczenia woli koniecznego do zawarcia z nią umowy sprzedaży działek, będących przedmiotem postępowania przetargowego, w którym nabywcą tychże działek została wskazana powódka.

Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo wyrokiem, zaskarżonym apelacją powódki. Przy jej rozpatrywaniu powstało budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne, które Sąd Apelacyjny przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. Sąd odwoławczy stwierdził, że wskazane przez Wojewodę przyczyny unieważnienia przetargu w postaci błędnego oznaczenia rodzaju zbywanej nieruchomości oraz sposobu jej zagospodarowania nie łączą się bezpośrednio z czynnościami przeprowadzenia przetargu, a tylko ich wadliwość upoważnia Wojewodę do unieważnienia przetargu z powołaniem się na § 11 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (Dz.U. Nr 9, poz. 30 – dalej: „rozporządzenie”).

W ocenie Sądu drugiej instancji, rozstrzygnięcia wymaga określenie rodzaju uprawnienia organu, skoro w przepisach nie wskazano zarówno podstaw zaskarżenia czynności, jak i podstaw unieważnienia przetargu. Ponadto Sąd ten wyraził wątpliwość, czy unieważnienie przetargu łączyć należy z każdą wadliwością jego przeprowadzenia, czy tylko z wadliwością określonego rodzaju, i czy weryfikacja tych ocen jest możliwa przez sąd w pełnym zakresie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepis art. 37 ust. 1 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. 2000 r. Nr 46, poz. 543 – dalej: "u.g.n.") wyraża zasadę, że nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Z kolei na podstawie art. 41 ust. 1 i 2 u.g.n., organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, a jeśli osoba taka nie stawi się bez usprawiedliwienia w miejscu i terminie podanym w zawiadomieniu, to organizator przetargu może odstąpić od zawarcia umowy.

Nie ulega wątpliwości, że intencją ustawodawcy było zastosowanie cywilnoprawnego trybu dysponowania nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie do tego trybu elementów postępowania administracyjnego, w postaci władczych decyzji organów administracji, dotyczących m.in. unieważnienia przetargu, byłoby zatem naruszeniem zasady polegającej na zastosowaniu cywilnoprawnego charakteru

regulacji. Ponadto, przyznanie jednej ze stron porozumienia przetargowego uprawnienia do skutecznego, jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów tego porozumienia byłoby oczywistym złamaniem zasady, że żaden z podmiotów stosunku cywilnoprawnego nie ma określonej prawem kompetencji do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów takiego stosunku. W piśmiennictwie na ogół zgodnie podkreśla się, że prawidłowość przeprowadzenia procedury przetargowej może być zweryfikowana, zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym, także w postępowaniu wszczętym powództwem, którym osoba ustalona w postępowaniu przetargowym jako nabywca nieruchomości dochodzi nakazania sprzedawcy złożenia oznaczonego oświadczenia woli. Sąd rozpoznający takie powództwo zobowiązany jest samodzielnie zbadać prawidłowość przebiegu postępowania przetargowego, niezależnie od stanowiska organu administracji państwowej w tym zakresie, a przepisy § 11 rozporządzenia nie mogą być interpretowane jako podstawa wyłączenia drogi sądowej.

Nie sposób aprobować poglądu, aby intencją ustawodawcy, który jednoznacznie zastrzega w ustawie cywilnoprawny tryb dysponowania nieruchomościami także publicznych osób prawnych, było przekazanie do wyłącznej właściwości organu administracji kontroli prawidłowości przebiegu postępowania przetargowego, ze skutkami takiej kontroli dla praw i obowiązków wszystkich podmiotów uczestniczących w przetargu. Zważyć bowiem należy, że jeżeli na cały ciąg działań prawnych i faktycznych składają się różne czynności postępowania przetargowego, lecz suma tych czynności (lub którekolwiek z nich) oddziałuje na prawa podmiotowe osoby uczestniczącej w tych czynnościach, to niezbędny jest system umożliwiający ochronę jej praw podmiotowych. Elementem tego systemu jest możliwość wytoczenia przez ustalonego w protokole z przetargu nabywcę powództwa o nakazanie właścicielowi nieruchomości złożenia oznaczonego oświadczenia woli (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 1994 r., III CZP 96/94, OSNC 1995, nr 1, poz. 11). Jest przy tym niewątpliwe, że sąd w takim procesie może badać jedynie zarzuty dotyczące naruszenia przepisów prawa regulujących tryb przeprowadzania przetargu, nie jest natomiast władny dokonywać merytorycznej oceny zasadności rozstrzygnięć komisji przetargowej co do złożonych ofert (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1996 r., III CZP 36/96, OSNC 1996, nr 9, poz. 115). Wskazany zakres dopuszczalnej kontroli sądowej jest oczywisty, trudno bowiem przyjąć, aby organ

administracyjny mógł swoim władczym działaniem, opartym na uznaniu administracyjnym, jednostronnie unieważnić przeprowadzony przetarg. Przy odmiennej interpretacji rola i funkcja postępowania przetargowego – obligatoryjnego z woli ustawodawcy – byłaby iluzoryczna.

W orzecznictwie trafnie już podkreślono, że pisma wojewody unieważniającego przetarg nie można w żadnym razie traktować jako decyzji wydanej w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a pismo takie można jedynie uznać za zawierające cywilnoprawne oświadczenie o uchyleniu się przez Skarb Państwa od skutków prawnych przeprowadzonego przetargu (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 października 1990 r., I CZ 265/90, OSNCP 1991, nr 10-12, poz. 132). Również w niniejszej sprawie pismo Wojewody P. z dnia 16 sierpnia 2001 r. unieważniającego przetarg nie zawiera wszystkich niezbędnych elementów decyzji administracyjnej, wymaganych w art. 107 § 1 k.p.a. Dokonane tym pismem unieważnienie przetargu jest więc jedynie deklaracyjnym wyrazem przekonania organu administracji o wadliwości czynności postępowania przetargowego. Takie stanowisko Wojewody nie jest więc władczym (administracyjnym) ani też jednostronnym (cywilnoprawnym) konstytutywnym rozstrzygnięciem, a może być uznane jedynie jako cywilnoprawne oświadczenie Skarbu Państwa, złożone przez organ administracji działający jako *statio fisci* o nieprawidłowościach w dokonaniu czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu.

Jeżeli więc osoba ustalona w protokole z przeprowadzonego przetargu jako nabywca nieruchomości nie podzieli zapatrywania wyrażonego w piśmie organu administracji, to przez wytoczenie stosownego powództwa uruchomi tryb postępowania, w którym sąd zobowiązany jest samodzielnie ocenić prawidłowość ogłoszenia, organizacji, i przeprowadzenia przetargu oraz określić skutki prawne będące rezultatem dokonanej oceny. Tak szeroki przedmiotowo zakres kontroli sądu w tym postępowaniu wynika z faktu, że przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, regulujące przetargi na zbycie nieruchomości, mają charakter norm imperatywnych, a zatem uchybienia im powodują bezwzględną nieważność czynności prawnych zdziałanych w każdym z określonych w art. 38 ust. 1 u.g.n. etapów przeprowadzanego przetargu. Wynik kontroli sądowej ma zatem bezpośrednie znaczenie dla stwierdzenia istnienia obowiązku zawarcia umowy, będącego przesłanką uwzględnienia powództwa na

podstawie art. 64 k.c. w związku z art. 1047 § 1 k.p.c. Przedmiotowy zakres kontroli sądu jest więc znacznie szerszy od tego zakresu, który może być przedmiotem oceny wojewody w ramach rozpoznawania skargi uczestnika przetargu. Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia, przedmiotem skargi mogą być bowiem tylko czynności związane z przeprowadzeniem przetargu, a więc w istocie szeroko rozumiane techniczne czynności licytacyjne, o których mowa m.in. w § 13, powierzone komisji przetargowej na podstawie § 8 ust. 1.

Jak już wyżej wskazano, wynik przeprowadzonej przez Wojewodę oceny skargi uczestnika, a mianowicie unieważnienie przetargu, należy kwalifikować jedynie jako złożone przez *stationem fisci* cywilnoprawne oświadczenie Skarbu Państwa o uchyleniu się od wykonania obowiązku zawarcia umowy jako ustawowego skutku będącego wynikiem przeprowadzonego przetargu. Skuteczność takiego oświadczenia wymaga jednak zweryfikowania w postępowaniu sądowym, którego zadaniem powinno być zbadanie i ocena tego, czy wszystkie etapy postępowania przetargowego przeprowadzone zostały prawidłowo, a w rezultacie prowadzić do stwierdzenia istnienia albo braku obowiązku zawarcia umowy przez Skarb Państwa.

Mając powyższe na względzie oraz dostosowując treść odpowiedzi do okoliczności faktycznych sprawy, Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).