



Sygn. akt III CK 562/04

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 11 maja 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

*SSN Gerard Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)*

*SSN Teresa Bielska-Sobkowicz*

*SSA Andrzej Struzik*

w sprawie z powództwa L. F.

przeciwko Gminie M., B. T. i A. T.

o stwierdzenie nieważności umowy, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 11 maja 2005 r., kasacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego w R. z dnia 9 czerwca 2004 r., sygn. akt IV Ca (...),

**zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddala apelację pozwanej Gminy M. od wyroku Sądu Rejonowego w P. Roki Sądowe w S. z dnia 17.12.2003 r., sygn. akt C (...) i zasądza od pozwanych na rzecz powoda kwotę 2.400 zł. tytułem kosztów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.**

### Uzasadnienie

Sąd Rejonowy w P. wyrokiem z dnia 17.12.2003 r. stwierdził nieważność umowy sprzedaży nieruchomości oznaczonej jako działka (...)/5, położonej w M., zawartej w formie aktu notarialnego w dniu 9.01.2002 r. pomiędzy Gminą M. z małż. B. i A. T. W sprawie ustalono co następuje: Powód L. F. zawarł w grudniu 1990 r. z pozwaną Gminą umowę najmu lokalu mieszkalnego o powierzchni 61,75 m<sup>2</sup>, znajdującego się w tzw. A(...). Umowę najmu zawarto na czas nieoznaczony. W dniu 27.03.2000 r. Rada Gminy w M. wyraziła zgodę na sprzedaż najemcom, w trybie bezprzetargowym lokali

mieszkalnych znajdujących się w budynku „D. (...)” i „A.(...)”, a w trybie przetargu lokali wolnych w tych budynkach. W lipcu 2000 r. rzeczoznawca majątkowy dokonał wyceny nieruchomości. Organ wykonawczy Gminy dokonał ogłoszenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. W dniu 29.09.2000 r. powód L. F. z żoną złożyli ofertę nabycia przedmiotowej nieruchomości za cenę odpowiadającą 40% wartości ustalonej przez rzeczoznawcę. Gmina nie przyjęła tej oferty, a Wójt Gminy poinformował powoda, iż wynajmowany przez niego budynek został przeznaczony do sprzedaży przetargowej. Powód wystąpił z pismem o zaniechanie przetargu i sprzedaż po przystępnej cenie. W dniu 9.11.2000 r. Zarząd pozwanej Gminy podjął uchwałę o przeznaczeniu budynku „A.(...)” do sprzedaży przetargowej. Termin pierwszego przetargu wyznaczono na 27.11.2000 r. z ceną wywoławczą 30.000 zł, lecz przetarg odwołano. W dniu 27.03.2001 r. Rada Gminy podjęła kolejną uchwałę o sprzedaży spornej nieruchomości w przetargu nieograniczonym. W dniu 7.05.2001 r. L. F. z żoną zwrócili się do Gminy z kolejnym wnioskiem o sprzedaż lokalu mieszkalnego z pierwszeństwem i bonifikatą. Także tego wniosku nie uwzględniono. Pierwszy przetarg odbył się w dniu 18.09.2001 r., przy cenie wywoławczej 30.000 zł, o czym powód został powiadomiony. Z braku oferentów okazał się bezskuteczny. Drugi przetarg z dnia 23.10.2001 r. za cenę wywoławczą 30.000 zł także nie przyniósł efektu z braku oferentów. Zarząd Gminy nie zdecydował ani o kolejnych przetargach, ani o sprzedaży w trybie rokowań. Nie wezwał też publicznie do składania ofert nabycia w drodze rokowań. O możliwości nabycia nieruchomości na drodze rokowań informowano nieformalnie przez prywatne rozmowy z członkami Rady i Zarządu. Na dzień 9.11.2001 r. zaplanowano posiedzenie Zarządu Gminy i tego dnia pozwany A. T. stawił się w Urzędzie Gminy i przekazał pismo zawierające propozycję nabycia spornej nieruchomości, nie zamieszczono jednak oferowanej ceny. Pismo to skierowano na posiedzeniu Zarządu mimo, że sprawa nie była objęta porządkiem obrad. W posiedzeniu uczestniczyła żona A. T. – B., jako członek Zarządu, która brała także udział w głosowaniu. Zarząd Gminy przyjął uchwałę o sprzedaży nieruchomości za 20.000 zł i jeszcze tego samego dnia (9.11.2001 r.) A. T. odebrał pismo o wyrażeniu zgody na sprzedaż.

Ustalono, iż w dniu 12.11.2001r. do Urzędu Gminy wpłynęła oferta nabycia nieruchomości przez małżonków K., którzy gotowi byli uiścić cenę 25.000 zł. W dniu 14.11.2001 r. Wójt Gminy poinformował L. F. o zamiarze zbycia „A.(...)” i zaproponował mu lokal zamienny. Powód w dniu 16.11.2001 r. i 10.12.2001 r. złożył ofertę nabycia nieruchomości po cenie 21.000 zł, lecz poinformowano go, iż przyjęto już ofertę A. T. W

dniu 9.01.2002 r. zawarto w formie aktu notarialnego umowę sprzedaży spornej nieruchomości między Gminą a małż. T. za cenę 20.000 zł. Wcześniej doszło do rozmowy między A. T. i L. F., w której A.T. wyraził wolę odstąpienia od zamiaru nabycia spornej nieruchomości, jeśli L. F. wpłaci kwotę 20.000 zł do Urzędu Gminy.

Dokonując oceny prawnej tak ustalonych faktów Sąd Rejonowy uznał, że umowa sprzedaży jest nieważna w świetle art. 58 § 1 i 2 k.c. Nie zachowano bowiem prawidłowego trybu rokowań, oferta T. była faworyzowana, w procesie decyzyjnym brała udział żona T. jako członek Zarządu Gminy, nie przyjęto korzystniejszej oferty L. F., który był najemcą lokalu tym budynku, ma poważną wadę wzroku, nie ma innego lokalu do zamieszkania. Odmiennie ocenił roszczenia powoda Sąd Okręgowy, który w uwzględnieniu apelacji pozwanej Gminy zmienił wyrok i powództwo oddalił. W uzasadnieniu wskazał, iż Sąd I instancji błędnie ocenił ważność umowy w świetle zasad współżycia społecznego, gdyż brak dowodów na to, aby istotnie oferta A. T. była preferowana z uwagi na to, że jego żona była członkiem Zarządu pozwanej Gminy. Podniósł także, iż naruszenie pierwszeństwa powoda z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, nie skutkuje nieważnością umowy, skoro art. 36 tej ustawy przewiduje jedynie sankcję odszkodowawczą.

Wyrok zaskarżył kasacją powód zarzucając naruszenie art. 58 § 1 i 2 k.c. W związku z tym wniósł o zmianę wyroku przez uwzględnienie żądania względnie jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedmiotowa umowa sprzedaży nieruchomości została zawarta w dniu 9.11.2002 r., a więc pod rządem ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją tej ustawy dokonaną ustawą z dnia 28.11.2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492). Obowiązywało także wówczas rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13.01.1998 r. w sprawie określenia niektórych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i własność gminy (Dz. U. Nr 9, poz. 30). Ten stan prawny jest miarodajny dla oceny zasadności roszczenia i stwierdzenia nieważności umowy sprzedaży nieruchomości.

Powód swoje roszczenie uzasadnia naruszeniem pierwszeństwa z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jest poza sporem, iż powoda łączyła z

pozwana Gminą umowa najmu lokalu mieszkalnego zawarta na czas nieoznaczony, a więc powód objęty był hipotezą art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy. Trafnie przy tym wskazano w uzasadnieniu Sądu Okręgowego, że pierwszeństwo powoda jako najemcy nie wyłącza okoliczność, iż w sprawie chodziło o najem budynku mieszkalnego, w którym znajduje się jeden lokal mieszkalny. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 15.09.1995 r. III CZP 109/93 (OSNCP 1996 r. nr 1, poz. 5) jeszcze przed rządem ustawy z dnia 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127), lecz należy je uznać za aktualne na gruncie art. 34 ust. 1 pkt 3 ugn.

Przewidziane w art. 34 ugn pierwszeństwo nabycia jest instytucją o niejasnym kształcie prawnym. Można w niej dostrzegać pewne podobieństwo do ustawowego prawa pierwokupu, ale niewątpliwie nie można jej z nim utożsamiać (por. uchwałę składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24.02.1995 r. III CZP 101/94, OSNC 1995, nr 5, poz. 71). Istotnym jest, jakie skutki prawne powoduje dokonanie czynności prawnej z naruszeniem pierwszeństwa. W tej kwestii możliwe są różne rozwiązania. Przepisy ustawy z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości nie przewidywały wprost żadnej sankcji cywilnoprawnej. Na tle tego stanu prawnego Sąd Najwyższy, odwołując się do przepisów kodeksu cywilnego przyjął nieważność czynności prawnej dokonanej z naruszeniem pierwszeństwa, jako czynności sprzecznej z ustawą (art. 58 § 1 k.c.). Takie stanowisko wyrażono w uchwałach z dnia 26.11.1992 r. III CZP 74/92 (OSNCP 1993, nr 10, poz. 182) oraz z dnia 5.10.1990 r. III CZP 50/90 (OSNCP 1991, Nr 4, poz. 47). Pogląd ten nie jest możliwy do obrony w stanie prawnym wprowadzonym ustawą z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, z uwagi na treść art.36 tj. ustawy. W przepisie tym postanowiono, że w przypadku naruszenia przez właściwy organ przepisów art. 34 ust. 1-3 Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za zasadach ogólnych (czyli odpowiedzialność odszkodowawczą). Sąd Najwyższy dokonując wykładni tego przepisu wyraźnie stwierdził w wyroku z dnia 7.03.2003 r. IV CKN 1842/00 (niepublik.), że zbycie lokalu mieszkalnego z naruszeniem pierwszeństwa określonego w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest dotknięte nieważnością”. Przyjął także, że określona w art. 36 ugn odpowiedzialność odszkodowawcza, jako wyłączna, usuwa także możliwość kwestionowania czynności z powołaniem się na art.59 k.c. Takie samo stanowisko wyrażono w wyroku z dnia 23.03.2004 r. II CK 208/03 (niepublik.). Skład

orzekający w niniejszej sprawie podziela ten pogląd wobec jednoznacznej treści art. 36 ugn.

Powyższe stwierdzenie nie oznacza jednak, aby w okolicznościach sprawy roszczenie powoda nie było usprawiedliwione. Jeśli bowiem w kasacji zarzuca się naruszenie art. 58 § 1 i 2 k.c., to upoważnione jest dokonanie oceny ważności zawartej umowy także w świetle zasad współzycia społecznego, do czego odwołuje się też skarżący. Podejmując to zagadnienie wskazać należy, że ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami przewiduje dwa sposoby sprzedaży nieruchomości lub oddania nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste tj. w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej. Warunki zbycia w pierwszym wypadku obwieszcza się w ogłoszeniu o przetargu, a w drugim – ustala się w rokowaniach prowadzonych z nabywcą. Protokół przetargu oraz protokół z rokowań stanowią podstawę zawarcia umowy (art. 28 ust. 3).

W przepisie art. 35 ust. 1 ustawy statuowano zasadę jawności w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Ta zasada jawności przejawia się w nałożeniu na właściwy organ (por. art. 4 pkt 9 ustawy) obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości z przeznaczeniem do sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowania, najmu lub dzierżawy. Wymienienie prawnych form gospodarowania w art. 35 ust. 1 jest taksatywne, a jeśli tak, to inne formy nie wymagają oczywiście zachowania tej procedury. Zasada jawności – zamieszczona w przepisach ogólnych tego działu – oznacza też, że ustawodawca jednoznacznie przesądził sposób podania wykazu nieruchomości do publicznej wiadomości (wywieszenie wykazu na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu oraz podanie o tym informacji przez publiczne ogłoszenie w miejscowej prasie oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty). Wszakże godzi się zauważyć, że naruszenie zasady jawności nie jest objęte art. 36 ustawy, a zatem wchodzi w rachubę ogólne reguły kodeksu cywilnego (art. 58 k.c.).

W stanie prawnym obowiązującym w chwili zawarcia spornej umowy zasada jawności w zakresie gospodarowania nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi odnosiła się do przetargowego trybu zbycia nieruchomości. Zasadą tą objęto także zbycie nieruchomości w drodze rokowań na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14.09.2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów

oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2108). Nie oznacza to jednak, aby w poprzednim stanie prawnym zbycie nieruchomości skarbowej lub samorządowej w drodze rokowań mogło nastąpić z pogwałceniem zasady jawności. Art. 39 ust. 2 ugn upoważniał właściwy organ do zbycia nieruchomości w drodze rokowań, jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym. Wykorzystanie tego uprawnienia ustawowego przez ówczesny zarząd pozwanej Gminy winien znaleźć formalny wyraz w publicznym wezwaniu do składania ofert nabycia nieruchomości w drodze rokowań. Jak ustalono zarząd Gminy nie zdecydował ani o przeprowadzeniu kolejnych przetargów, ani o zbyciu nieruchomości w drodze rokowań. Nie wezwano też publicznie do składania ofert dotyczących nabycia nieruchomości w drodze rokowań, a o takiej możliwości informowano w prywatnych rozmowach z członkami zarządu i rady gminy. Także dalsze postępowanie organu wykonawczego pozwanej Gminy odnośnie do przyjęcia oferty pozwanego A. T., pominięcie ofert małżonków K. i powoda, uczestnictwo w głosowaniu nad przyjęciem oferty A. T. – jego żony – jako członka zarządu pozwanej Gminy, budzi uzasadniony sprzeciw w kontekście zasady jawności postępowania organu władzy publicznej w zakresie gospodarowania nieruchomościami gminnymi.

Tryb prowadzenia rokowań nie był wówczas prawnie regulowany i zależał wyłącznie od samych stron. W literaturze przedmiotu przedstawiane są różne modele (także profesjonalnego) prowadzenia negocjacji, a także racjonalnych procedur negocjacyjnych. W rozważaniach nad konstrukcją i naturą szczególnego stosunku społecznego jaki jest nawiązany stosunek prawny, w tym także stosunek obligacyjny podkreśla się, iż ma on pełnić w ramach systemu prawa określone funkcje. W ramach tego stosunku strona – bo odnieść to należy wyłącznie do pozwanej Gminy – powinna przestrzegać pewnych pozanormatywnych podstawowych wartości jak dobre obyczaje, zaufanie kontrahenta, reguły sprawiedliwości i słuszności, a przede wszystkim zasadę jawności postępowania. Nie sposób uznać w okolicznościach sprawy, aby te podstawowe wartości zostały zachowane. Przeciwnie, ustalono szereg poważnych uchybień, które podważyły zaufanie obywatela do Gminy jako sprawującej władzę publiczną, gospodarującą mieniem publicznym w sposób jawny, przejrzysty, nie wzbudzający podejrzeń i zgodny z przepisami prawa. Zachowanie organów pozwanej Gminy w tym przypadku nie odpowiadało tym standardom i trafnie ocenił je sąd I instancji, przyjmując nieważność umowy jako sprzecznej z zasadami współżycia społecznego (dobrymi zwyczajami). Z tych względów, na podstawie art. 3 ustawy z dnia

22.12.2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (...) – Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98 w związku z art. 393<sup>15</sup> k.p.c., orzeczono jak w sentencji.