



Sygn. akt I CSK 138/06

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 lipca 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Tadeusz Wiśniewski (przewodniczący)

SSN Maria Grzelka

SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa "P." S.A. w C.

przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 19 lipca 2006 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 29 listopada 2005 r.,

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

P. – Spółka Akcyjna w C. wniosła o zobowiązanie Agencji Nieruchomości Rolnych do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu na rzecz powódki własności nieruchomości oznaczonej jako działka nr 233/11, położonej w obrębie B., objętej księgą wieczystą KW nr [...] prowadzoną przez Sąd Rejonowy w W. za cenę 611.600 zł.

Pozwana wniosła o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z dnia 26 sierpnia 2004 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo i zasądził od powódki na rzecz pozwanej 7.200 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Okręgowy ustalił, że dnia 26 kwietnia 1996 r. powódka zawarła z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa (poprzedniczką prawną pozwanej) umowę dzierżawy nieruchomości rolnej w B. o powierzchni 137,34 ha. Dnia 10 lipca 2002 r. powódka i Agencja zawarły porozumienie, na podstawie którego powódka miała pokryć koszty wyceny nieruchomości jako nabywca lub przyszły nabywca, wobec oświadczenia Agencji, że przygotowuje nieruchomość do sprzedaży. Powódka pokryła wspomniane koszty, a także koszty podziału geodezyjnego działek wchodzących w skład dzierżawionej nieruchomości, w wyniku którego wydzielono działkę nr 233/11. Dnia 12 sierpnia 2002 r. Agencja podała do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży uwzględniając w nim działkę 233/11 o powierzchni 48,4888 ha i wskazując, iż jej cena wynosi 611.600 zł, oraz że pierwszeństwo nabycia przysługuje byłemu właścicielowi i jego spadkobiercom oraz dzierżawcy, jeżeli dzierżawa trwa dłużej niż 3 lata. Stwierdzono, że Agencja oczekuje, na podstawie § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 14 października 1999 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawek szacunkowych gruntów oraz trybu przeprowadzania przetargów na dzierżaw (Dz.U. Nr 90, poz. 1013 ze zm.), w terminie 35 dni od podania wykazu do publicznej wiadomości pisemnego oświadczenia osób, o których mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o

gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128 ze zm., dalej: u.g.n.r.SP) o skorzystaniu z pierwszeństwa nabycia tej nieruchomości za cenę podaną w wykazie. W wykazie podano również, że nieruchomość jest objęta długoletnią dzierżawą i dzierżawcy przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu, a w wypadku niezgłoszenia się w oznaczonym terminie byłego właściciela lub jego spadkobierców oraz nieskorzystania przez dzierżawcę z pierwszeństwa nabycia, sprzedaż nastąpi w trybie przetargu. Ponadto podano, że w razie ogłoszenia przetargu istnieje możliwość rozłożenia spłaty na raty. Pismem z 26 sierpnia 2002 r. powódka powiadomiła pozwaną, że korzysta z pierwszeństwa nabycia nieruchomości i wniosła o rozłożenie ceny na raty, z zastrzeżeniem, że jednorazowo zapłaciłaby 20% ceny, zaś pozostałą część w 14 równych ratach rocznych. Były właściciel nieruchomości oraz jego spadkobiercy nie zgłosili się. Pismem z dnia 28 listopada 2002 r. pozwana zawiadomiła powódkę, że z uwagi na to, iż działka 233/11 zgodnie z opracowywanym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy P. jest przewidywana pod budowę mieszkaniową, pensjonatową i usługową, zostaje wstrzymana procedura sprzedaży tej nieruchomości dla dzierżawcy, w ramach prawa pierwszeństwa nabycia. W planie zagospodarowania przestrzennego obowiązującym do dnia 31 grudnia 2003 r. działka ta stanowiła teren użytków rolnych, od dnia 1 stycznia 2004 r. dla tego terenu nie obowiązuje plan zagospodarowania przestrzennego.

Sąd Okręgowy uznał, że roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości nie wynika z umowy dzierżawy. Do zawarcia umowy sprzedaży nie mogło też dojść w trybie oświadczenia o przyjęciu oferty sprzedaży z uwagi na wymaganie zachowania formy aktu notarialnego. Również art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.SP nie jest źródłem roszczeń dla osób w nim wymienionych. Poza tym pozwana mogła odstąpić od zamiaru sprzedaży nieruchomości, zgodnie bowiem z art. 140 k.c. od właściciela zależy, czy chce on sprzedać swoją rzecz, a obowiązek sprzedaży musiałby wynikać z ustawy. Zdaniem Sądu Okręgowego, także § 4 ust. 3 i 5 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny

sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. Nr 140, poz. 1350), które zastąpiło wspomniane wyżej rozporządzenie z dnia 14 października 1999 r., nie może być rozumiany jako ustanawiający po stronie pozwanej obowiązek zbycia nieruchomości, a po stronie korzystającego z pierwszeństwa - roszczenie o nabycie nieruchomości.

Powódka wniosła apelację od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 16 listopada 2005 r., oddalił apelację. W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny podkreślił, że wykaz nieruchomości sporządzony i ogłoszony stosownie do art. 28 u.g.n.r.SP nie stanowi zawiadomienia dzierżawcy (powódki) o tym, że Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przeznaczyła nieruchomość do sprzedaży właśnie jemu jako osobie mającej pierwszeństwo w nabyciu. Przy doręczaniu zawiadomienia takiej osobie stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego o doręczeniach (art. 29 ust. 1e u.g.n.r.SP), zatem owego zawiadomienia osoby, której adres (siedziba) jest znany, nie może zastąpić publiczne wywieszenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Sąd Apelacyjny podzielił następnie pogląd Sądu Okręgowego, że art. 29 u.g.n.r.SP jedynie wskazuje osoby posiadające pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Skarbu Państwa, ale nie stanowi dla tych osób podstawy roszczenia o przeniesienie własności nieruchomości, gdy Agencja odstąpi od zamiaru sprzedaży ujawnionego w ogłoszonym uprzednio wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Wykaz ten z pewnością nie jest ofertą skierowaną do dzierżawcy, a nawet gdyby Agencja i dzierżawca nieruchomości traktowały ów wykaz jako ofertę, brak jest normy prawnej, która zabraniałaby Agencji odstąpienia od zamiaru zbycia nieruchomości na tym etapie postępowania. Sąd Apelacyjny podzielił też pogląd Sądu Okręgowego, że ograniczenie w swobodzie dysponowania rzeczą przez jej właściciela musiałoby wynikać z przepisów rangi ustawowej, a także pogląd tego Sądu odnoszący się do wykładni § 4 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 14 października 1999 r.

Powódka w skardze kasacyjnej zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, mianowicie art. 65 § 1 k.c. w zw. z art. 31 u.g.n.r.SP, art. 28 w zw. z art. 29 ust. 1e u.g.n.r.SP, art. 66 § 1 i art. 70 k.c. w zw. z art. 535 k.c. oraz w zw.

z art. 6 ust. 1, art. 24 ust. 1, art. 28 i art. 29 u.g.n.r.SP, § 4 ust. 1 i 3 w zw. z ust. 5 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 14 października 1999 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawek szacunkowych gruntów oraz trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę w zw. z art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c. oraz art. 140 k.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Powołanie w skardze kasacyjnej art. 31 u.g.n.r.SP jest tak nieprecyzyjne, że wymaga w zasadzie domyślania się, co konkretnie jest przedmiotem zarzutu. Artykuł ten ma kilka obszernych ustępów, a powód nie wskazał, który z przepisów został naruszony. Ta sama uwaga dotyczy dalszego zarzutu, w którym wskazano na liczne artykuły ustawy bez bliższego sprecyzowania naruszonych przepisów (również art. 28 i 29 u.g.n.r.SP zawierają bardzo obszerną regulację). Zarzuty nie mogą być ponadto sformułowane tak ogólnikowo, jak to przedstawiono w skardze kasacyjnej, w której po przytoczeniu licznych artykułów następuje sama konkluzja o błędnej wykładni wymienionych przepisów. Taka redakcja zarzutów powoduje, że zrozumiałe są w zasadzie jedynie same wnioski o wadliwość ustaleń lub ocen Sądu Apelacyjnego, natomiast wobec lakoniczności zarzutów Sąd Najwyższy samodzielnie musiałby powiązać te wnioski z wynikami wykładni wymienionych przez skarżącego przepisów.

Przede wszystkim należy rozważyć, czy w okolicznościach sprawy nie nastąpiło, jak zdaje się twierdzić skarżący, zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości w tzw. trybie ofertowym (art. 66 i nast. k.c.). Wymagałoby to w pierwszej kolejności ustalenia, czy wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży stanowi ofertę.

O charakterze prawnym wykazu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.g.n.r.SP, świadczy treść ustępu 3 tego artykułu, dotyczącego sposobu dokonywania ogłoszenia w razie zbycia nieruchomości o dużej wartości szacunkowej (przekraczającej równowartość dziesięciu tysięcy kwintali żyta). Wspomina się w nim, że „informację o zamiarze sprzedaży nieruchomości (...) Agencja ogłasza

w prasie o zasięgu ogólnopolskim”. Z porównania treści ust. 1 i 3 można wnioskować, że wykaz jest przez ustawodawcę traktowany jako „informacja o zamiarze sprzedaży”, co nie jest równoznaczne z pojęciem oferty, będącej wyrazem stanowczej woli zawarcia umowy, a nie jedynie informacją o zamiarze zawarcia umowy sprzedaży.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 u.g.n.r.SP, w ogłoszeniu nie podaje się ceny nieruchomości, a jedynie informacje dotyczące przedmiotu planowanej sprzedaży. Elementy, które muszą być zawarte w wykazie, mają charakter wyczerpujący, a nie przykładowy. Należy z tego wnosić, że z ogłoszeniem wykazu ustawodawca nie wiązał skutku złożenia oferty. Ogłoszenie przez Agencję wykazu, spełniającego normatywnie określone wymagania treści takiego wykazu, nie może być ofertą, skoro elementem przedmiotowo istotnym umowy sprzedaży jest zawsze cena zbywanej rzeczy, a w art. 28 ust. 2 u.g.n.r.SP podanie ceny w ogóle nie jest przewidziane. W okolicznościach sprawy w ogłoszonym wykazie podano wprawdzie cenę, ale to niezgodne z przepisami ustawy działanie pozwanej nie może wpłynąć na zmianę charakteru prawnego ogłoszenia wykazu. Tryb sprzedaży i nabywania nieruchomości Zasobu jest ukształtowany jako pewna sekwencja działań, z których każde ma swój cel. Celem ogłoszenia wykazu jest upublicznienie informacji o zamiarze zbycia nieruchomości Skarbu Państwa, nie zaś złożenie oferty nabycia nieruchomości. Nie zmienia tego niezgodne z ustawą sformułowanie wykazu z podaniem ceny nieruchomości, ponieważ skoro w ustawie stworzony został model postępowania zmierzającego do sprzedaży nieruchomości, w konkretnym wypadku nie może on być niweczony wadliwym działaniem Agencji, a zamieszczenie w wykazie informacji o cenie nie powinno powodować przejścia z etapu ogłoszenia wykazu do etapu złożenia oferty i związania ofertą. Podanie ceny nie powinno być traktowane inaczej, niż jako nadprogramowe poinformowanie, jakiej wysokości kwota będzie przez Agencję żądana od podmiotu chętnego do nabycia nieruchomości. W procedurze zmierzającej do zbycia nieruchomości jest to nadal pierwszy etap poinformowania o zamiarze zbycia, nie zaś ostatni etap – przyjęcia oferty.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Apelacyjny wiązał z ogłoszeniem „podanie do publicznej wiadomości zamiaru sprzedaży nieruchomości oraz

zawiadomienie byłego właściciela (...)", który w terminie 35 dni (zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 14 października 1999 r.) mógł złożyć oświadczenie o skorzystaniu z pierwszeństwa. Można z tego wnosić, że informacja o cenie była podana niejako „dla byłych właścicieli”, natomiast nie wywoływała dalszych skutków wobec dzierżawcy, któremu ustawa zapewnia odrębne, indywidualne zawiadomienie o możliwości nabycia nieruchomości (art. 29 ust. 1c u.g.n.r.SP).

Skutki naruszenia art. 28 ust. 2 u.g.n.r.SP przez podanie ceny w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, były widoczne w postępowaniu w niniejszej sprawie. Po etapie ogłoszenia wykazu (bez podania ceny) powinna nastąpić czynność zawiadomienia osoby, której przysługuje pierwszeństwo, o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia (art. 29 ust. 1c u.g.n.r.SP). W odróżnieniu od publicznego ogłoszenia wykazu, zawiadomienie jest kierowane do konkretnego podmiotu, uprawnionego do nabycia nieruchomości z pierwszeństwem przed innymi chętnymi. Ponadto zaś jest wymagane „otrzymanie zawiadomienia” przez ten podmiot (od tego dnia jest liczony termin do złożenia „wniosku o nabycie na warunkach podanych w zawiadomieniu”).

Zgodnie z art. 29 ust. 1c u.g.n.r.SP, dopiero w zawiadomieniu podawana jest cena, co mogłoby świadczyć, że dopiero z zawiadomieniem można byłoby ewentualnie wiązać skutek złożenia potencjalnemu nabywcy oferty sprzedaży nieruchomości. Jednak nawet ten etap dochodzenia do zawarcia umowy nie był przez ustawodawcę traktowany jako złożenie oferty przez Agencję. Z treści art. 29 ust. 1c i 1d u.g.n.r.SP wynika, że po skutecznym zawiadomieniu podmiot, któremu przysługuje pierwszeństwo, w terminie 21 dni może „złożyć wniosek o nabycie na warunkach podanych w zawiadomieniu”, a z pierwszeństwa korzysta, jeżeli złoży oświadczenie, że wyraża zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu. Podmiot zainteresowany nabyciem nieruchomości nawet po zawiadomieniu go nie składa więc oświadczenia o przyjęciu oferty, ale wniosek o nabycie nieruchomości. Wniosek ten nie może być zatem uznawany za oświadczenie o przyjęciu oferty, a ewentualnie może jedynie stanowić ofertę „nabywcy *in spe*” skierowaną do Agencji. Bez względu na to, czy wniosek traktować jako ofertę, czy też jako oświadczenie o innym charakterze, nie powinno budzić

wątpliwości, że nie jest on oświadczeniem o przyjęciu oferty, zatem również zawiadomienie nie może być ofertą sprzedaży. Tym bardziej skutku złożenia oferty nie powinno się wiązać z wcześniejszym etapem, mianowicie ogłoszeniem wykazu, co do którego strona powodowa wywodziła, że było ofertą sprzedaży.

W okolicznościach niniejszej sprawy nie budzi jednak wątpliwości, że nie nastąpiło zawiadomienie powoda o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży. Zgodnie z art. 29 ust. 1e u.g.n.r.SP, przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Wskazuje to na odrębność zawiadomienia od ogłoszenia wykazu, następującego przez upublicznienie wykazu w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Zawiadomienie wymaga bowiem otrzymania go przez osobę uprawnioną z tytułu pierwszeństwa, a ponadto doręczenia jej zawiadomienia w sposób przewidziany w art. 39 i nast. k.p.a. Artykuł 28 u.g.n.r.SP z przyczyn wyżej już wskazanych oczywiście zaś nie może być traktowany jako przepis szczególny w rozumieniu art. 49 k.p.a., zgodnie z którym „Strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi; w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia.”.

Przepisy kodeksu cywilnego o zawarciu umowy przez złożenie oferty i jej przyjęcie oczywiście zresztą nie uchybiają innym przepisom tego kodeksu, które wymagają do dokonania określonej czynności prawnej formy szczególnej. Zgodnie zaś z art. 158 k.c., umowa o przeniesienie własności nieruchomości wymaga zachowania formy aktu notarialnego, co w sposób ostateczny wyklucza traktowanie rozważanego wykazu nieruchomości jako oferty.

Należy następnie wyjaśnić, że z przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie wynika dla powoda roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży, którego realizacji mógłby on dochodzić na drodze postępowania sądowego (art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c.). W szczególności nie stanowi podstawy takiego roszczenia art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.SP ani § 4 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 14 października 1999 r.

Roszczenia o zawarcie umowy z pozwaną nie można zatem wywodzić z pierwszeństwa nabycia, na które powołuje się strona powodowa. Konieczność uwzględnienia przez pozwaną owego pierwszeństwa wprowadzała ograniczenia w swobodzie rozporządzania nieruchomością jedynie w razie jej zbycia. Nie pozbawiała natomiast pozwaną uprawnień do tego, aby w ogóle zrezygnować ze sprzedaży nieruchomości. Uprawnienie właściciela do rozporządzenia prawem własności obejmuje także – w swym „negatywnym” aspekcie - uprawnienie do nierozporządzenia przysługującym mu prawem. Skoro zaś z przepisów nie wynika, że na tym etapie (po ogłoszeniu wykazu) pozwana musi kontynuować działania zmierzające do sprzedaży, oraz że powódka ma roszczenie o zawarcie z nią takiej umowy, bezzasadne jest powoływanie się w skardze kasacyjnej na istnienie roszczenia uzasadniającego żądanie zobowiązania pozwanej do złożenia oświadczenia woli o zbyciu własności nieruchomości.

Skoro w okolicznościach niniejszej sprawy ani nie doszło do zawarcia między stronami umowy sprzedaży nieruchomości, ani też po stronie powoda nie powstało roszczenie o zawarcie takiej umowy, bezprzedmiotowy jest zamieszczony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 65 § 1 k.c. w zw. z art. 31 u.g.n.r.SP, który dotyczy możliwości rozłożenia ceny sprzedaży na raty.

Z przedstawionych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.