



Sygn. akt II CSK 589/08

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 6 marca 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Henryk Pietrkowski (przewodniczący)

SSN Iwona Koper (sprawozdawca)

SSA Bogumiła Ustjanicz

Protokolant Anna Wasiak

w sprawie z powództwa J.K.

przeciwko Gminie Miasto S., J.B. i J.B.

o unieważnienie umowy ewentualnie o ustalenie nieważności umowy,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej

w dniu 6 marca 2009 r.,

skargi kasacyjnej powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w S.

z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt [...],

**oddala skargę kasacyjną i zasądza od powódki na rzecz  
pozwanej Gminy Miasto S. kwotę 1.800 zł (jeden tysiąc osiemset)  
tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

## Uzasadnienie

Sąd Rejonowy w S. wyrokiem z dnia 4 października 2007 r. oddalił powództwo J.K. przeciwko Gminie Miasto S., J.B. i J.B. o unieważnienie - na podstawie art. 70<sup>5</sup> § 1 k.c. lub stwierdzenie nieważności – na podstawie art. 58 § 1 i 2 k.c. umowy sprzedaży nieruchomości gruntowej stanowiącej działkę nr [...] położoną w S. przy ul. F.

Wyrok oparty został na następujących ustaleniach faktycznych.

Gmina Miasto S. była właścicielem przedmiotowej nieruchomości niezabudowanej o pow. 315 m<sup>2</sup>, która nie posiada dostępu do drogi publicznej i sąsiaduje z nieruchomościami przyległymi położonymi przy ul. F. 3a, F. 4, Ł. 12 d i Ł. 12 e. Nieruchomość przy ul. F. 4 stanowi działka nr [...] o pow. 566 m<sup>2</sup>, oddana w użytkowanie wieczyste i zabudowana budynkiem mieszkalnym dwurodzinnym. W 1977 r. rodzice powódki A. i L.C. darowali córce A.G. oraz jej mężowi R.G. wynoszący 1/3 udział w prawie własności budynku oraz w użytkowaniu wieczystym działki nr [...]. Następnie w budynku przy ul. F. 4 wyodrębniono dwa lokale, z których lokal nr 2 stał się własnością małżonków G. W 1983 r. małżonkowie C. darowali powódce wynoszący 1/3 udział w prawie własności należącego do nich lokalu nr 1 wraz z takim samym udziałem w prawie użytkowania wieczystego działki nr [...]. Działka nr [...] była do końca lat 80-tych XX w. w dzierżawie rodziców powódki. Decyzją z dnia 21 listopada 1989 r. orzeczono o oddaniu w użytkowanie wieczyste tej działki na rzecz małżonków C., małżonków G. oraz powódki. Do zawarcia umowy oddania działki w użytkowanie wieczyste jednak nie doszło i ostateczną decyzją Prezydenta S. z dnia 5 marca 1993 r. orzeczono o wygaśnięciu decyzji z 21 listopada 1989 r., stwierdzając w niej, że z uwagi na zmianę okoliczności faktycznych i stanu prawnego nie może być ona podstawą do sporządzenia aktu notarialnego.

Na początku 2007 r. Prezydent Miasta S. ogłosił ustny przetarg na sprzedaż działki nr [...], który z powodu braku dostępu działki do drogi publicznej ograniczono do właścicieli nieruchomości przyległych położonych przy ul. F. 3a, Ł. 12 d i 12 e oraz współużytkowników wieczystych nieruchomości przy ul. F. 4. Jako

przeznaczenie działki wskazano poprawienie warunków zagospodarowania jednej z działek do niej przylegających. Termin przetargu wyznaczono na 19 kwietnia 2007 r, określając cenę wywoławczą na 70.000 zł. Gmina zastrzegła, że w przypadku występowania współwłasności lub współużytkowania wieczystego nieruchomości przyległych, do przetargu muszą przystąpić wszyscy współwłaściciele lub współużytkownicy tych nieruchomości. Pismem z dnia 5 kwietnia 2007 r. Urząd Miasta zawiadomił powódkę oraz K.K., że nie zostały zakwalifikowane do przetargu z uwagi na brak zgody pozostałych współużytkowników nieruchomości przy F. 7. Obie zainteresowane zaskarżyły tę czynność na podstawie art. 40 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. - dalej jako u.g.n.) i wniosły o jej powtórzenie lub unieważnienie przetargu. W udzielonej im odpowiedzi Prezydent Miasta wyjaśnił motywy ustanowienia warunku udziału wszystkich uprawnionych w przetargu. Na posiedzeniu komisji przetargowej w dniu 19 kwietnia 2007 r. do przetargu dopuszczono pozwanych J. i J.B. W wyniku trzykrotnego wywołania ustalona została wylicytowana przez nich cena nabycia 70.0000 zł zwiększona o podatek VAT. W dniu 22 maja 2007 r. pozwani zawarli umowę sprzedaży działki nr [...]. Działkę, dotychczas bardzo zaniedbaną, niezwłocznie doprowadzili do porządku.

Sąd Rejonowy, oddalając na tej podstawie faktycznej powództwo J.K. uznał, że powódka nie wykazała przesłanek z art. 70<sup>5</sup> § 1 k.c., na którym opierała żądanie unieważnienia umowy zawartej między pozwanymi, w szczególności nie wykazała, że strona tej umowy, inny uczestnik przetargu lub osoba działająca w porozumieniu z nimi wpłynęli na wynik przetargu w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami. Okolicznością, która zdaniem powódki, miała wpłynąć na wynik przetargu było ustanowienie przez Gminę warunku udziału w przetargu wszystkich współwłaścicieli, czy współużytkowników wieczystych sąsiednich działek. W ocenie Sądu Rejonowego dla wykazania przesłanek z art. 70<sup>5</sup> nie jest wystarczające twierdzenie powódki, iż w ten sposób naruszono zasadę cywilnoprawnego trybu dysponowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki oraz art. 12 u.g.n. W postępowaniu Gminy nie można dopatrzeć się władczych decyzji, a określenie przez organizatora warunków przetargu jest w pełni

dopuszczalne. Ustanowiony w nim warunek o charakterze podmiotowym nie był sprzeczny z prawem, jeśli bowiem zbywana nieruchomości miała służyć podniesieniu walorów nieruchomości przyległej, to miała to być korzyść dla całej nieruchomości, a nie jednego tylko współwłaściciela. Nie naruszała zasad prawidłowej gospodarki także ustalona w przetargu cena, która odpowiadała wartości gruntu ustalonej przez uprawnionego rzeczoznawcę. Strona powodowa nie przedstawiła twierdzeń, a tym bardziej dowodów wskazujących na sprzeczność tego warunku z dobrymi obyczajami. Najdalej idącą przyczyną oddalenia żądania opartego na tej podstawie było jednak uznanie przez Sąd Rejonowy, że powódka, która nie była uczestnikiem przetargu, nie jest legitymowana do wystąpienia z żądaniem unieważnienia zawartej w jego wyniku umowy. Powołanie się na wcześniej wskazane okoliczności związane z ustanowieniem warunku ograniczającego krąg uczestników przetargu nie dawało też – w ocenie Sądu Rejonowego - podstaw do stwierdzenia nieważności umowy w oparciu o art. 58 § 1 i 2 z uwagi na jej sprzeczność z prawem, zasadami współżycia, lub cel w postaci obejścia ustawy.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy w S. oddalił apelację powódki.

Odnosząc się do kwestii legitymacji powódki do wystąpienia z żądaniem opartym na art. 70<sup>5</sup> § 1 k.c., Sąd Okręgowy po dokonaniu wykładni art. 37 ust. 1 i 2 pkt 6 u.g.n. wskazał, że przedmiotowy przetarg miał charakter fakultatywny, co w zasadniczy sposób wpływa na określenie kręgu podmiotów legitymowanych do żądania unieważnienia czynności zawartej w wyniku jego przeprowadzenia. W razie bowiem takiego przetargu rezultatem unieważnienia umowy mogłoby być zawarcie powtórne umowy między tymi samymi stronami już w trybie bezprzetargowym. Przemawia to za wąską wykładnią pojęcia uczestnika przetargu w rozumieniu art. 70<sup>5</sup> § 1 k.c., które nie obejmuje osób wyeliminowanych w przetargu lub do niego niedopuszczonych. Nie podzielił stanowiska skarżącej, że przeprowadzony przetarg miał charakter dwuetapowy, który jest właściwy na gruncie ustawy o zamówieniach publicznych i polega na tym, że w pierwszym etapie jest to przetarg nieograniczony zaś w drugim zostaje ograniczony do kręgu zindywidualizowanych podmiotów uczestniczących w pierwszym etapie. Natomiast na gruncie u.g.n. przetarg może występować jako nieograniczony (otwarty) lub

ograniczony (zamknięty), w którym zaproszenie do uczestnictwa kierowane jest do zindywidualizowanych podmiotów. Przedmiotowy przetarg miał charakter ograniczony, w którym nie można wyodrębnić poszczególnych etapów. W konkluzji tych rozważań wyraził pogląd zgodny ze stanowiskiem Sądu Rejonowego, że powódka nie jest legitymowana do zaskarżenia umowy na podstawie art. 70<sup>5</sup> § 1 k.c. i zgłoszenia żądania jej unieważnienia. Ponieważ jednak żądanie to zostało rozpoznane przez Sąd pierwszej instancji, Sąd Okręgowy odniósł się w tym kontekście do twierdzeń powódki o naruszeniu bezwzględnie obowiązujących przepisów przez dopuszczenie do przetargu tylko pozwanych B. i zbycie nieruchomości po cenie minimalnej wskazując, że nie istnieją przepisy zabraniające takiego postępowania. Wskazał, że wbrew stanowisku powódki, trafnie przyjął Sąd Rejonowy, iż Gmina mogła zastrzec w ogłoszeniu o przetargu warunek wzięcia w nim udziału przez wszystkich współwłaścicieli, nie będąc w tym zakresie ograniczona z uwagi na fakultatywny charakter przetargu. Ograniczenia przetargu mogą wynikać z natury albo celu przetargu, przepisów prawa i zasad współżycia społecznego. Kwestionowany warunek był uzasadniony z uwagi na wskazany przez Sąd Rejonowy cel przetargu w postaci zagospodarowania jednej z przyległych nieruchomości w sytuacji, gdy przedmiotowa działka nie mogła być zagospodarowana samodzielnie, gdyż nie ma dostępu do drogi publicznej. Jeżeli więc nieruchomość do niej przyległa przypadała kilku właścicielom, czy użytkownikom wieczystym, to powinni byli oni przystąpić do przetargu wszyscy łącznie. Warunek ten nie naruszył art. 12 u.g.n. nakazującego prowadzenie prawidłowej gospodarki, cel przetargu był bowiem zgodny z charakterem i specyfiką działki, jako nie posiadającej samodzielności.

Sąd Okręgowy nie podzielił stanowiska skarżącej, że Gmina wpłynęła bezprawnie na wynik przetargu przez naruszenie art. 199 k.c., który przeciwnie niż twierdzi powódka, znajduje tu zastosowanie, gdyż czynność zakupu przedmiotowej nieruchomości w celu poprawy zagospodarowania nieruchomości wspólnej przekracza zakres zwykłego zarządu. Zgoda wszystkich właścicieli jest zaś potrzebna zarówno na czynność rozporządzającą jak i przysparzającą, jeżeli wykracza ona poza zakres zwykłego zarządu.

Nie dopatrył się naruszenia przez Sąd Rejonowy art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n., który - jak stwierdził - trafnie uznał w drodze wnioskowania z większego na mniejsze, że skoro Gmina mogła sprzedać nieruchomość określonej osobie bez przetargu, to tym bardziej była uprawniona, by w przetargu postawić nabywcom kwestionowany przez powódkę warunek podmiotowy, który był przy tym jednakowy dla wszystkich uczestników przetargu i znajdował uzasadnienie w przepisach k.c.

Z tych samych przesłanek uznał, że nie było podstawy do zakwestionowania oddalenia zgłoszonego przez powódkę żądania ewentualnego.

Skarga kasacyjna powódki oparta została na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego, w ramach której skarżąca sformułowała zarzuty błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania, art. 37 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 u.g.n., art. 12 i art. 40 ust. 2 u.g.n. oraz art. 70<sup>5</sup> § 1 i art. 199 k.c.

Wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania ewentualnie jego zmianę i unieważnienie umowy sprzedaży lub ustalenie nieważności umowy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sformułowane przez powódkę żądanie unieważnienia umowy oparte zostało na podstawie z art. 70<sup>5</sup> § 1 k.c., który ma zastosowanie zarówno do przetargów podlegających wyłącznie k.c. o charakterze fakultatywnych jak i przetargów obligatoryjnych. Nie dotyczy on natomiast oceny zasad postępowania przetargowego, które określają przepisy bezwzględnie obowiązujące i nie ma zastosowania do unieważnienia przetargu. W tym zakresie zastosowanie znajduje art. 58 k.c.

Podstawą unieważnienia umowy, a więc jej względnej nieważności na podstawie art. 70<sup>5</sup> § 1 k.c., jest negatywna ocena zachowania strony umowy zawartej w wyniku przetargu, jego uczestnika lub osoby trzeciej działającej w porozumieniu z nimi, które jest sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego i wpłynęło na wynik przetargu. Zachowaniem sprzecznym z prawem w rozumieniu tego przepisu jest jedynie działanie, pozostające w sprzeczności z bezwzględnie obowiązującymi przepisami. Jak wskazuje się w piśmiennictwie chodzi tu o takie zachowanie jak np. przekupienie komisji przetargowej, czy też

mające charakter świadomej zmowy z innymi uczestnikami przetargu, działania pozwalającej na nabycie licytowanego przedmiotu majątkowego po najniższej cenie lub na eliminację niektórych uczestników przetargu. Twierdzenia takie nie były przytaczane przez powódkę w podstawie faktycznej jej żądania.

Dodany ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 49, poz. 408) art. 70<sup>5</sup> k.c. rozszerzył krąg osób, którym przysługuje uprawnienie żądania unieważnienia umowy, w stosunku do regulującego wcześniej tę kwestie art. 70<sup>4</sup> § 1 k.c., przyznając go jedynie stronie umowy lub w przypadku, gdy umowa została zawarta na cudzy rachunek dającym zlecenie. Obecnie przysługuje ono poza organizatorem przetargu, wszystkim jego uczestnikom a więc także tym, których oferta nie została przyjęta.

Najdalej idącym powodem oddalenia żądania powódki, opartego na tym przepisie, było przyjęcie przez Sądy orzekające, iż nie jest ona legitymowana do wystąpienia z takim żądaniem. Stanowisko to oparte zostało na uznaniu, że przedmiotowy przetarg - zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. ustanawiającym wyjątek od zasady sprzedawania przez gminę nieruchomości w drodze przetargu - miał charakter fakultatywny. W tej zaś sytuacji przepis art. 70<sup>5</sup> § 1 należy wyklądać zawężająco przyjmując, że dokonane w nim rozszerzenie kręgu podmiotów legitymowanych do żądania unieważnienia nie dotyczy takiej sytuacji. Pogląd ten powszechnie akceptowany w piśmiennictwie, przyjęty także judykaturze (wyrok SN z dnia 21 listopada 2003 r., V CK 12/03 nie publ.) należy podzielić ze względów celowościowych. Poprzez powództwo to podmiot, którego oferta nie został wybrana, nie jest bowiem w stanie wymusić ani powtórzenia przetargu, z którego strony umowy mogą zrezygnować, gdyż nie jest obowiązkowy, ani tym więcej zawarcia umowy z nim.

Jednak jak trafnie zarzuca skarżąca, podnosząc zarzut naruszenia art. 37 ust. 1 i 2 pkt 6 u.g.n., przedmiotowy przetarg miał charakter obligatoryjny. Wyjątek określony w art. 37 ust. 2 pkt 6 u.g.n. nie ma zastosowania w sprawie, w której nabycie działki zmierza do poprawienia warunków nie jednej nieruchomości przyległej, ale przynajmniej dwóch (wyrok SN z 5 lipca 2006 r. IV CSK 98/06 nie publ). Gdy więc możliwość poprawienia warunków odnosi się do większej liczby

nieruchomości musi być przeprowadzony przetarg, a umowa zbycia zawarta bez przetargu jest bezwzględnie nieważna (art. 58 k.c. w zw. z art. 37 ust. 1 u.g.n.).

Nie oznacza to jednak, że skarżąca ma rację podnosząc, że jej legitymacja czynna w tym zakresie wywodzi się ze statusu uczestnika przetargu, gdyż takiego statusu nie uzyskała. Bezspornym jest bowiem, co skarżąca przyznaje także w skardze kasacyjnej, że nie została zakwalifikowana do udziału w przetargu i nie uiściła wadium (§ 4 i 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości Dz.U.04, Nr 207, poz. 2108).

Stwierdzenia nieważności umowy zawartej w drodze przetargu, na podstawie art. 58 k.c. może się domagać każdy, kto ma w tym interes prawny w tym uczestnicy przetargu, którzy przegrali przetarg oraz osoby niezakwalifikowane do udziału w przetargu.

Unormowanie zawarte w art. 58 k.c. dotyczy przesłanki odnoszącej się do treści i celu czynności prawnej, których nie dotyczą podniesione w sprawie przez powódkę zarzuty przeciwko ważności umowy sprzedaży przedmiotowej nieruchomości. Przepis ten odnosi się również do zasad postępowania przetargowego określonych w normach bezwzględnie obowiązujących. Nieważna jest – o czym była już mowa - umowa zawarta bez uprzedniego zachowania obligatoryjnego trybu postępowania przetargowego, który określa art. 37 ust. 1 u.g.n. Tryb ten jednak został w sprawie zachowany. Bezzasadnie skarżąca upatruje przyczyny nieważności kwestionowanej czynności w jej sprzeczności z art. 12 u.g.n., zobowiązującym organy działające za Skarb Państwa i gminę do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Niezależnie od tego na ile twierdzenie to mogłoby okazać się w okolicznościach sprawy merytorycznie uzasadnione, czego powódka nie wykazała, wskazać trzeba, że zasady te nie tworzą imperatywnych norm powszechnie obowiązujących, a ich naruszenie (gdy chodzi o przeznaczenie danej nieruchomości do sprzedaży, czy wybór formy przetargu) nie powoduje nieważności przetargu, ani też umowy zawartej w następstwie jego przeprowadzenia.



Nie doznaje ograniczenia w postaci bezwzględnie obowiązującego przepisu, dyspozycja organizatora przetargu na sprzedaż gminnej nieruchomości do ustanowienia dodatkowych warunków w zakresie kwalifikacji podmiotowych nabywców, które uzasadnione są względami gospodarczymi, o ile są one jednakowe dla wszystkich uczestników przetargu i nie powodują zróżnicowania ich sytuacji w zakresie możliwości jej nabycia. Niezależnie od oceny prawidłowości wykładni art. 199 k.c. przyjętej w sprawie przez sądy orzekające, nie może więc skutkować nieważnością przedmiotowej umowy – w okolicznościach przedmiotowej sprawy - oparte na tym przepisie zastrzeżenie o koniecznym udziale w przetargu wszystkich właścicieli (użytkowników wieczystych) przyległych do niej nieruchomości.

Z tych względów wniesiona skarga kasacyjna, jako pozbawiona uzasadnionych podstaw, podlegała oddaleniu stosownie do art. 398<sup>14</sup> k.p.c.