



Sygn. akt IV CSK 109/09

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 17 lipca 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Mirosława Wysocka (przewodniczący)

SSN Gerard Bieniek (sprawozdawca)

SSN Irena Gromska-Szuster

w sprawie z powództwa J. T. i J. T.

przeciwko Staroście T.

o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 17 lipca 2009 r.,

skargi kasacyjnej powodów

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 19 grudnia 2006 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 19.12.2006 r. oddalił apelację powodów wniesioną od wyroku Sądu Okręgowego w T., który oddalił ich żądanie zobowiązania Powiatu T. do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu na ich rzecz za cenę 1.500.000 zł własności nieruchomości położonej w G., w skład której wchodzi oznaczone w pozwie działki.

W sprawie tej ustalono, że działki nr 67/38, 70/3, 70/4 objęte księgą wieczystą KW [...]; nr 67/40 objęte księgą wieczystą KW [...]; nr 68/1 objęte księgą wieczystą [...] były własnością Powiatu T. W dniu 6.03.2002 r. Rada Powiatu podjęła uchwałę o wyrażeniu zgody na zbycie tych nieruchomości w drodze przetargu. Cena wynosiła 2.558.000 zł. Dwukrotny przetarg był bezskuteczny z braku chętnych do nabycia. Dnia 21.06.2002 r. Zarząd Powiatu zaprosił do wzięcia udziału w rokowaniach dotyczących sprzedaży nieruchomości. Powodowie zgłosili zainteresowanie ofertą sprzedaży i pismem w dniu 17.06.2004 r. powód J. T. złożył ofertę nabycia nieruchomości za cenę 1.200.000 zł i dodał, że w odrestaurowanym obiekcie zamierza prowadzić działalność rekreacyjno-kulturalną. W toku negocjacji strony w dniu 30.07.2004 r. ustaliły, że cena sprzedaży nieruchomości nie może być niższa, niż 1.500.000 zł. Odbyły się kolejne spotkania i ostatecznie w dniu 2.09.2004 r. sporządzono protokół uzgodnień, w którym określono przedmiot sprzedaży, cenę i warunki jej zapłaty, datę wydania przedmiotu określono datą podpisania aktu notarialnego. Rada Powiatu uchwałą z 10.09.2004 r. wyraziła zgodę na sprzedaż nieruchomości powodom za cenę 1.500.000 zł płatną w 2 ratach. W dniu 20.09.2004 r. Gmina L. zgłosiła pisemną ofertę nabycia spornej nieruchomości za cenę 1.550.000 zł płatną jednorazowo. Wójt tej gminy wskazał, że na tej nieruchomości znajduje się infrastruktura techniczna, której gospodarowanie należy do zadań własnych gminy. O ofercie gminy L. starostę pozwanego Powiatu poinformował przewodniczący Rady Powiatu. W dniu 24.09.2004 r. Rada podjęła uchwałę o uchyleniu wcześniejszej uchwały z dnia 10.09.2004 r. o wyrażeniu zgody na sprzedaż nieruchomości powodom. O tym fakcie starosta powiadomił powodów w dniu 5.10.2004 r. informując też, że w tej

sytuacji nie może zrealizować uzgodnień zawartych w protokole z dnia 2.09.2004 r. Rada Powiatu uchwałą z dnia 28.12.2004 r. wyraziła zgodę na sprzedaż nieruchomości Gminie L. Ustalono też, że powodowie w dniu 4.05.2005 r. wezwali pozwanego do wyznaczenia terminu sporządzenia umowy w formie aktu notarialnego.

Oddalając powództwo Sąd Okręgowy podniósł, że nie zostały spełnione przesłanki do sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym określone w art. 39 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten zezwala bowiem na sprzedaż w trybie rokowań, jeśli drugi przetarg nie dał pozytywnego wyniku, jednak może to nastąpić w okresie nie krótszym niż 2 tygodnie, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia zamknięcia drugiego przetargu. W sprawie nie zachowano tych wymagań, skoro do rokowań przystąpiono prawie po upływie 2 lat od zamknięcia drugiego przetargu.

Sąd Apelacyjny oddalając apelację powodów wskazał, że art. 39 ust. 2 u.g.n. uzyskał obowiązujące obecnie brzmienie dopiero z dniem 22.09.2004 r. tj. z datą wejścia w życie ustawy 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). Wejście w życie zmiany ustawy nastąpiło więc po sporządzeniu protokołu uzgodnień (2.09.2004 r.). Skoro jednak w protokole tym nie określono daty zawarcia umowy w formie aktu notarialnego, a powodowie wezwali pozwanych do zawarcia umowy dopiero 4.05.2005 r., to przy ocenie roszczeń powodów należy zastosować art. 39 ust. 2 u.g.n. w nowym brzmieniu zgodnie z zasadą bezpośredniego działania nowej ustawy. Protokół uzgodnień będący podstawą do sporządzenia umowy nie odpowiadał już wymaganiom przewidzianym w tym przepisie, który ma charakter bezwzględnie obowiązujący.

Powodowie wnieśli od tego wyroku skargę kasacyjną, w której zarzucili naruszenie art. 39 ust. 2 i 28 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 3 i 31 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). Wskazując na powyższe wnieśli o uchylenie zaskarżonego

wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania względnie orzeczenie co do istoty sprawy przez uwzględnienie powództwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stan faktyczny sprawy jest bezsporny.

Odmierna jest jedynie jego ocena prawna w świetle przepisów ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.). Podejmując rozważania dotyczące oceny prawnej ustalonych faktów należy wskazać, że protokół uzgodnień między stronami w sprawie nabycia przez powodów własności nieruchomości zabudowanej z dnia 2.09.2004 r. został sporządzony na podstawie art. 39 ust. 2 powołanej ustawy, w brzmieniu obowiązującym od 22.09.2004 r. tj. daty wejścia w życie ustawy 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). Przepis ten stanowił, że jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, właściwy organ nie ma obowiązku organizowania dalszych przetargów, a nieruchomość może być zbyta w drodze rokowań za cenę ustaloną w tych rokowaniach.

We wspomnianej sprawie w 2002 r. przeprowadzono dwukrotnie przetarg, który nie przyniósł pozytywnego rezultatu, w związku z czym Zarząd pozwanego Powiatu zdecydował o zastosowaniu bezprzetargowego trybu zbycia nieruchomości, ogłaszając w czerwcu 2002 r. zaproszenie do udziału w rokowaniach. Podstawą prawną zastosowaniu tego trybu zbycia nieruchomości był powołany art. 39 ust. 2 u.g.n., który w tym czasie nie zawierał żadnych ograniczeń czasowych co do możliwości zbycia nieruchomości w drodze rokowań po przeprowadzeniu dwóch przetargów, które nie wyłoniły nabywcy. Takie zaproszenie do rokowań nie spotkało się z zainteresowaniem, gdyż dopiero po upływie 2 lat chęć nabycia nieruchomości zgłosili powodowie. Efektem tego był wspomniany wyżej protokół uzgodnień, który – co jest poza sporem – zawierał wszystkie istotne elementy umowy sprzedaży, w szczególności określenie przedmiotu sprzedaży i ustalenie ceny; nie zawierał natomiast ustalenia terminu zawarcia umowy sprzedaży przy zachowaniu formy aktu notarialnego.

Zgodnie z art. 28 ust. 3 u.g.n. zarówno protokół z przeprowadzonego przetargu jak i protokół z rokowań przy zbyciu nieruchomości w drodze bezprzetargowej stanowią podstawę zawarcia umowy. Powstaje więc pytanie, czy sporządzenie protokołu z rokowań (protokół uzgodnień) daje ustalonemu nabywcy roszczenie o zawarcie umowy. Odpowiedź w tym względzie jest pozytywna. Jeszcze przed nowelizacją kodeksu cywilnego Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 2.08.1994 r. III CZP 96/94 (OSNCP 1995, nr 1, poz. 11) przyjął, że ustalonemu w drodze przetargu na zbycie nieruchomości skarbowej lub samorządowej – nabywcy przysługuje roszczenie o zobowiązanie właściciela nieruchomości do jej oddania w użytkowanie wieczyste. Taki sam pogląd przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego w dniu 19.03.2003 r. I CKN 148/01 (niepubl.). Treść art. 70³ § 3 k.c., który przewiduje odpowiednie stosowanie art. 70² § 3 k.c. nie pozostawia żadnych wątpliwości, że od dnia 25.09.2003 r. (data znowelizowania kodeksu cywilnego) z chwilą udzielenie przybicia zarówno organizator przetargu, jak i jego uczestnik, którego oferta została przyjęta, mogą dochodzić zawarcia umowy. Jeśli więc – stosownie do art. 28 ust. 3 u.g.n. – zarówno protokół z przetargu, jak i protokół z rokowań stanowią podstawę zawarcia umowy, to nie ma uzasadnienia dla stanowiska, które odmawiałoby stronom protokołu uzgodnień dokonanych w toku rokowań, roszczenia o zawarcie umowy.

Dla oceny skuteczności roszczenia o zawarcie umowy na podstawie protokołu uzgodnień nie ma też istotnego znaczenia fakt, że w protokole uzgodnień nie ustalono terminu zawarcia umowy sprzedaży. W każdym razie brak podstaw, aby stosować tu art. 41 u.g.n. odnoszący się do przetargu, lecz znajduje zastosowanie ogólna reguła wymieniona w art. 455 k.c. Takie zresztą wezwanie do wykonania zobowiązania powodowie skierowali do pozwanego w dniu 4.05.2005 r., a następnie wnieśli powództwo w dniu 16.05.2005 r.

Jeśli powodom przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży zgodnie z protokołem uzgodnień, to powstaje pytanie, czy prawomocne oddalenie ich żądania istotnie jest uzasadnione. Rzeczą sprowadza się do tego, że w wyniku nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami sporny art. 39 ust. 2 u.g.n. uzyskał nowe brzmienie w dniu 22.09.2004 r. Obecnie przepis ten stanowi, że jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż

2 tygodnie, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, właściwy organ może zbyć nieruchomość w drodze rokowań. Jeżeli sporny protokół uzgodnień z dnia 2.09.2004 r. ocenić na podstawie art. 39 ust. 2 u.g.n. w nowym brzmieniu, to oczywiście nie został zachowany termin 6 miesięcy od zakończenia drugiego przetargu, skoro rokowania podjęto prawie po upływie 2 lat od zakończenia drugiego przetargu. Jest poza sporem, że ustawa z dnia 28.11.2003 r. o zmianie ustawy (...) w której art. 39 ust. 2 u.g.n. nadano nową treść, nie zawiera przepisów intertemporalnych. Stosuje się więc – zdaniem Sądu Apelacyjnego – przepisy nowej ustawy do oceny roszczenia o zawarcie umowy. Umowa sprzedaży miała być zawarta pod rządem nowej ustawy, a to nie może być zrealizowane bez naruszenia art. 39 ust. 2 u.g.n., skoro do rokowań przystąpiono po upływie 2 lat od zakończenia drugiego przetargu, a więc po znacznym przekroczeniu terminu 6 miesięcy, o którym stanowi art. 39 ust. 2 w obecnym brzmieniu. Jest zaś poza sporem, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczące trybu sprzedaży nieruchomości skarbowych i samorządowych mają charakter bezwzględnie obowiązujący.

Nie negując stanowiska Sądu Apelacyjnego o bezwzględnym charakterze przepisów omawianej ustawy w części regulującej zasady i tryb sprzedaży nieruchomości skarbowych i samorządowych, jak też stwierdzenia, że przepisy ustawy z dnia 28.11.2003 r. o zmianie ustawy (...) nie zawierają przepisów intertemporalnych, co uzasadnia wnioski o bezpośrednim stosowaniu przepisów nowej ustawy stwierdzić należy, że nie można podzielić ostatecznego wniosku, jaki został sformułowany przez Sąd Apelacyjny. Uznał on bowiem, że skoro nie doszło do zawarcia umowy sprzedaży przed nowelizacją art. 39 ust. 2 u.g.n., to nie jest możliwe uwzględnienie powództwa z tej przyczyny, iż protokół rokowań nie spełniał już warunków przewidzianych w art. 39 ust. 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu. Sąd Apelacyjny zastrzega przy tym, że takie stanowisko nie oznacza przyjęcia retroaktywnego działania przepisów nowej ustawy, jak też nie stanowi naruszenia praw nabytych.

Stanowisko to nie jest uzasadnione. Przyjęcie go oznacza przecież, że przy ocenie zakończonego etapu sprzedaży w postaci sporządzenia protokołu uzgodnień, Sąd Apelacyjny złamał zasadę *lex retro non agit*, gdyż ocenia ważność

protokołu uzgodnień sporządzonego przed zmianą art. 39 ust. 2 u.g.n., na podstawie zmienionej treści tego przepisu, przy czym zmiana ta weszła w życie po sporządzeniu protokołu uzgodnień (co jest poza sporem). W istocie więc Sąd Apelacyjny ocenia ważność protokołu uzgodnień na podstawie przepisu, którego treść była inna w chwili sporządzenia protokołu. Jest to niewątpliwie przykład zastosowania prawa wstecz. Należy przy tym zauważyć, że wbrew stanowisku tego Sądu, zabiegu tego nie usprawiedliwia § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14.09.2004 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzenia przetargu oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2198), które także obowiązuje od 22.09.2004 r. Przepis ten wyraźnie stanowi, że w rokowaniach rozpoczętych przed 22.09.2004 r. do czynności podejmowanych po tym dniu stosuje się przepisy nowego rozporządzenia. W sprawie mamy zaś do czynienia z rokowaniami nie tylko rozpoczętymi, lecz także zakończonymi przed 22.09.2004 r.

Nie można też uznać, aby przez zastosowanie art. 39 ust. 2 u.g.n. w zmienionym brzmieniu nie nastąpiło naruszenie praw nabytych. Jest poza sporem, że art. 39 ust. 2 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu nie zawierał żadnych ograniczeń czasowych, co do możliwości zbycia nieruchomości w drodze rokowań w sytuacji, gdy dwa kolejne przetargi nie przyniosły pozytywnego rezultatu. W tym stanie prawnym strony przystąpiły do rokowań i uzgodniły warunki sprzedaży. Zmiana art. 39 ust. 2 u.g.n. wprowadziła ograniczenia czasowe (nie wcześniej niż 2 tygodnie i nie później niż 6 miesięcy od zakończenia drugiego przetargu) odnośnie uruchomienia trybu rokowań. Ograniczenia te są odnoszone do właściciela nieruchomości zamierzającego ją sprzedać. Odniesienie tych ograniczeń do nabywcy ustalonego w rokowaniach zakończonych przed nowelizacją art. 39 ust. 2 u.g.n., wywołuje dla niego niekorzystne skutki prawne, gdyż w istocie niweczy jego roszczenie o zawarcie umowy. W ten sposób jego podmiotowe prawo nabyte w wyniku uzgodnienia istotnych postanowień umowy sprzedaży, zostaje oczywiście naruszone. Taki kierunek rozumowania przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10.04.2006 r. Sk 30/04 (Dz. U. Nr 64, poz. 451) na tle zmiany art. 207 u.g.n., która także spowodowała niekorzystne skutki prawne dla posiadaczy nieruchomości, którzy uzyskali uprawnienie do uwłaszczenia. Trybunał podkreślił, że ustawa z dnia 7.01.2001 r. o zmianie ustawy

o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70) nie zapewniła kontynuacji toczących się postępowań o nabycie użytkowania wieczystego na dotychczasowych warunkach i w tym zakresie jest niezgodna z konstytucyjną zasadą ochrony praw słusznie nabytych.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c., orzeczono jak w sentencji.