

Sygn. akt II CSK 704/18

POSTANOWIENIE

Dnia 28 czerwca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Roman Trzaskowski

w sprawie z powództwa B. P.
przeciwko Gminie G.
o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,
na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 28 czerwca 2019 r.,
na skutek skargi kasacyjnej powódki
od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 9 maja 2018 r., sygn. akt I ACa [...],

- 1) odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2) nie obciąża powódki kosztami postępowania kasacyjnego;**
- 3) przyznaje r.pr. K. K.-S. od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w [...] kwotę 1800 (tysiąc osiemset) zł, powiększoną o należny podatek od towarów i usług z tytułu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powódce z urzędu w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

W pozwie wniesionym przeciwko Gminie G. – B. P. domagała się zobowiązania pozwanej do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie ustanowienia odrębnej własności i przeniesienia na jej rzecz – za bliżej oznaczoną cenę – w trybie bezprzetargowym własności bliżej oznaczonego lokalu mieszkalnego, którego jest najemcą.

Wyrokiem z dnia 30 października 2017 r. Sąd Okręgowy w S. oddalił powództwo, a wyrokiem z dnia 9 maja 2018 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację powódki.

W skardze kasacyjnej, w uzasadnieniu wniosku o jej przyjęcie do rozpoznania, powódka wskazała przyczyny kasacyjne określone w art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. Jej zdaniem, w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne polegające na ustaleniu, czy treść uchwały rady gminy w sprawie przeznaczenia do sprzedaży na rzecz ich najemców lokali mieszkalnych w domach stanowiących własność komunalną oraz uchwały w sprawie udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości - lokali mieszkalnych, stanowiących własność gminy, łącznie z podjętymi następnie przez gminę czynnościami zmierzającymi do sprzedaży tych lokali mieszkalnych, podczas których zostały ustalone wszystkie istotne elementy umowy sprzedaży nieruchomości, mogą być uznane za złożenie oferty przez gminę w rozumieniu art. 66 § 1 k.c. Powstaje także istotne zagadnienie prawne i potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości, tj. art. 34 ust. 4 u.g.n. i art. 35 ust. 1 u.g.n., a mianowicie, czy w sytuacji kiedy uchwalone zostały uchwała rady gminy w sprawie przeznaczenia do sprzedaży na rzecz ich najemców lokali mieszkalnych w domach stanowiących własność komunalną oraz uchwała w sprawie udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości - lokali mieszkalnych, stanowiących własność gminy, brak zawiadomienia na piśmie o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości, o którym mowa w art. 34 ust. 4 u.g.n., oraz brak sporządzenia wykazu o przeznaczeniu nieruchomości przeznaczonych do zbycia stanowiących mienie gminne, o którym mowa w art. 35 ust. 1 u.g.n., których to obowiązek sporządzenia ciąży na organie, może powodować ujemne konsekwencje dla najemcy lokalu, który wyraził stanowczą

wolę zakupu lokalu mieszkalnego stanowiącego mienie gminne oraz czy zawsze stanowi negatywną przesłankę, która uniemożliwia sprzedaż nieruchomości stanowiących mienie gminne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z art. 398¹ § 1 k.p.c. wynika, że skarga kasacyjna przysługuje co do zasady od prawomocnych orzeczeń sądów drugiej instancji, a więc orzeczeń wieńczących dwuinstancyjne postępowanie sądowe, w którym sądy obu instancji dysponują pełną kognicją w zakresie faktów i dowodów. Jednakże zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania tylko wtedy, gdy w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. W zamyśle ustawodawcy skarga kasacyjna stanowi zatem nadzwyczajny środek zaskarżenia, którego rozpoznanie przez Sąd Najwyższy musi być uzasadnione względami o szczególnej doniosłości, wykraczającymi poza indywidualny interes skarżącego, a mającymi swoje źródło w interesie publicznym, w szczególności przez zapewnienie jednolitej wykładni i stosowania prawa. Wyłączną podstawą oceny pod kątem przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania są wskazane w niej przyczyny kasacyjne wraz z uzasadnieniem (art. 398⁴ § 2 k.p.c.).

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Sądu Najwyższego, skarżący, który jako uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazał przyczynę określoną w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., powinien odpowiednio sformułować zagadnienie prawne, wskazać przepisy prawa, na których tle zagadnienie się wyłoniło oraz przedstawić argumentację jurydyczną uzasadniającą możliwość rozbieżnych ocen prawnych oraz świadczącą o istotności tego zagadnienia (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2001 r., II CZ 35/01, OSNC 2002, Nr 1, poz. 11, z dnia 2 grudnia 2014 r., II CSK 376/14, nie publ., z dnia 9 kwietnia 2015 r., V CSK 547/14, nie publ.). Zagadnienie jest istotne, jeżeli jego rozstrzygnięcie ma znaczenie dla ukierunkowania praktyki sądowej i rozstrzygnięcia sprawy, w której zagadnienie powstało (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2012 r., II CSK 180/12,

nie publ. oraz z dnia 2 grudnia 2014 r., II CSK 376/14, nie publ.), wywołuje poważne wątpliwości, a zarazem nie było dotychczas rozstrzygnięte w judykaturze albo dotychczasowe orzecznictwo wymaga zmiany (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 2016 r., II CSK 94/16, nie publ.).

Natomiast powołanie się na przyczynę kasacyjną przewidzianą w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. wymaga wykazania przez stronę skarżącą, że chodzi o wykładnię przepisów prawa, których treść i znaczenie nie zostały dostatecznie wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie lub że istnieje potrzeba zmiany ich dotychczasowej wykładni, podania, w drodze stosownego jurydycznego wyводу, na czym owe wątpliwości polegają, jak również że mają one poważny oraz rzeczywisty charakter i ich rozstrzygnięcie wiąże się z rozpatrywaną sprawą i jest istotne z punktu widzenia wyniku postępowania oraz publicznoprawnych funkcji skargi kasacyjnej (por. m. in. postanowienia z dnia 15 października 2002 r., II CZ 102/02, nie publ., z dnia 28 marca 2007 r., II CSK 84/07, nie publ., z dnia 8 lipca 2008 r. I CSK 111/08, nie publ., z dnia 20 listopada 2015 r., III CSK 269/15, niepubl., z dnia 20 maja 2016 r., V CSK 692/15, niepubl., z dnia 3 sierpnia 2017 r., IV CSK 85/17, nie publ., z dnia 7 grudnia 2017 r., I CSK 499/17, nie publ., z dnia 26 kwietnia 2018 r., IV CSK 571/17, nie publ.).

Zagadnienia i wątpliwość przedstawione przez powódkę nie czynią zadość przedstawionym wymaganiom, gdyż zostały już wystarczająco wyjaśnione w częściowo pominiętym przez skarżącą orzecznictwie.

Sąd Najwyższy miał już okazję wyjaśnić - czego w istocie skarżąca nie kwestionuje - iż uchwała rady gminy w sprawie przeznaczenia do sprzedaży na rzecz ich najemców lokali mieszkalnych nie stanowi oferty w rozumieniu art. 66 k.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 1997 r., III CKN 154/97, OSNC 1998, nr 1, poz. 18 i z dnia 13 grudnia 2001 r., IV CKN 548/00, niepubl.), nawet jeśli w załączniku stanowiącym integralną część takiej uchwały podano przedmiot sprzedaży i cenę (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2011 r., II CSK 302/10, nie publ.). W orzecznictwie nie budzi też wątpliwości, że przewidziane w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm., dalej - „u.g.n.”) pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości nie stanowi źródła roszczenia o nabycie jakichkolwiek

nieruchomości od Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków i nie daje podstaw do wytoczenia powództwa o nakazanie złożenia oświadczenia woli, jeśli właściciel nie wyraża woli zbywania nieruchomości (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2015 r., II CSK 518/14, nie publ. i z dnia 4 grudnia 2015 r. I CSK 928/14, nie publ. oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2008 r., III CZP 95/08, OSNC 2009, nr 9, poz. 121 oraz tam powoływane wcześniejsze orzecznictwo).

W judykaturze Sądu Najwyższego istnieje też pełna zgoda co do tego, że do zawarcia umowy konieczne jest stanowcze wyrażenie woli przez obie strony, obejmujące treść wszystkich istotnych postanowień umowy (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 1997 r., III CKN 154/97, z dnia 20 marca 1998 r., II CKN 382/97, OSNC 1998, nr 12, poz. 206, z dnia 13 grudnia 2001 r., IV CKN 548/00, z dnia 11 marca 2011 r., II CSK 302/10 i z dnia 4 grudnia 2015 r. I CSK 928/14). Początkowo przesłanka ta była ujmowana liberalnie, przyjmowano bowiem, że stanowcze oświadczenie woli gminy może wynikać z zawiadomienia najemcy o przeznaczeniu najmowanego lokalu do sprzedaży oraz o przysługującym mu pierwszeństwie w jego nabyciu (por. art. 34 ust. 4 u.g.n.; por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 sierpnia 1997 r., III CKN 154/97), z uchwały organu wykonawczego gminy w sprawie podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste, jeśli zostały w niej określone wszystkie istotne postanowienia przyszłej umowy i wskazany w niej został przyszły użytkownik wieczysty, a okoliczności towarzyszące podjęciu takiej uchwały pozwalają na przyjęcie, że istniała wola zawarcia przez gminę tej umowy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 1998 r., II CKN 382/97) albo z późniejszego względem uchwały rady gminy zdarzenia, jakim jest wywieszenie na klatkach schodowych konkretnych budynków ogłoszenia o możliwości wykupywania mieszkań, jeżeli łącznie z uchwałą określałoby wszystkie istotne postanowienia przyszłej umowy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2001 r., IV CKN 548/00).

W późniejszym orzecznictwie zaczęto jednak zwracać uwagę na konieczność respektowania bezwzględnie wiążących reguł dotyczących obrotu nieruchomościami skarbowymi albo samorządowymi.

W wyroku z dnia 11 marca 2011 r., II CSK 302/10 Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że jeżeli uchwała rady gminy w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych, użytkowych i garaży stanowiących własność gminy zawierała istotne postanowienia przyszłych umów sprzedaży najmowanych lokali, to można przyjąć, iż uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podjęta i ogłoszona w trybie przewidzianym w ustawie, stanowić może element treści protokołu z rokowań przewidzianego w art. 28 ust. 2 i 3 u.g.n. Podkreślił jednak zarazem, że protokół z rokowań przewidziany w art. 28 ust. 3 u.g.n., który określa warunki konkretnej umowy, dla swej ważności i skuteczności w każdym wypadku powinien obejmować oświadczenia woli złożone przez organ reprezentujący jednostkę samorządu terytorialnego oraz przez osobę, z którą prowadzone są rokowania. Odrzucił tym samym – jako wprowadzające nieprzewidziany prawem wyjątek od art. 158 k.c. – stanowisko, że do zachowania formy protokołu z rokowań wystarczające byłoby złożenie oświadczenia woli w jakiegokolwiek formie, poza protokołem z rokowań. Odstępstwo takie wynika z art. 28 ust. 3 u.g.n. i nie może być wykładane rozszerzająco. Sąd Najwyższy wskazał ponadto, że uchwała rady gminy w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych, użytkowych i garaży stanowiących własność gminy, zawierająca istotne postanowienia przyszłych umów sprzedaży najmowanych lokali, będąca aktem prawa miejscowego obowiązującym na terenie gminy, stanowi wystarczającą podstawę do przyjęcia, że spełniona została przewidziana w art. 34 ust. 4 przesłanka przeznaczenia do sprzedaży lokalu, aktualizująca obowiązek zawiadomienia najemcy o zamierzonym zbyciu, jako osoby, której przysługuje prawo pierwszeństwa. Mimo to stwierdził jednak jednoznacznie, że nietrafny jest pogląd, iż wystąpienie z wnioskiem o sprzedaż najmowanego lokalu na warunkach przewidzianych w uchwale i przyjęcie tego wniosku przez pozwaną do realizacji, skutkuje powstaniem roszczenia o zobowiązanie do przeniesienia odrębnej własności tego lokalu. Pomija bowiem najistotniejszy element procesu nabywania lokalu, jakim jest sporządzenie protokołu z rokowań, konkretyzującego warunki przyszłej umowy w odniesieniu do tego lokalu i uprawnień tego najemcy.

Na konieczność respektowania wymagań proceduralnych i formalnych Sąd Najwyższy zwrócił także uwagę w uchwale z dnia 7 października 2008 r., III CZP

95/08, orzekając, że osobie, która złożyła oświadczenie wyrażające zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu (art. 29 ust. 1d w związku z art. 29 ust. 1c ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.) i w związku z tym korzysta z pierwszeństwa uregulowanego w art. 29 ust. 1 pkt 3 powołanej ustawy, nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy (por. też uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2017 r., III CZP 45/17). W uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazał m.in. - a wywód ten jest miarodajny także dla stosowania art. 34 i n. u.g.n. - że obrót nieruchomościami jest sformalizowany i zarówno do powstania zobowiązania do przeniesienia własności, jak i jej przeniesienia niezbędne jest zachowanie formy aktu notarialnego pod rygorem nieważności. Jeżeli złożenie oświadczenia o skorzystaniu z pierwszeństwa miało wywołać skutek w postaci powstania obowiązku przeniesienia własności i zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, niezbędne byłoby jednoznaczne uregulowanie zawierające wyjątek od zasady przewidzianej w art. 158 k.c.

Wyjątek taki dopuszcza się na gruncie art. 28 ust. 2 i 3 u.g.n., przyjmując, że konsekwencją uzgodnienia warunków zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym (art. 72 § 1 k.c. w związku z art. 28 ust. 2 u.g.n.), potwierdzonego protokołem z rokowań (art. 28 ust. 3 u.g.n.) jest - podobnie jak w przypadku udzielenia przybicia (art. 70² § 3 k.c.) albo wyboru oferty w toku przetargu (art. 70² § 3 w związku z art. 70³ § 3 k.c.) - powstanie stosunku obligacyjnego, zobowiązującego strony do zawarcia umowy o treści uzgodnionej w toku rokowań, nawet jeżeli protokół nie został sporządzony w formie aktu notarialnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2018 r., IV CSK 446/17, nie publ. i tam przywołane wcześniejsze orzecznictwo). Zastosowanie tego wyjątku wymaga jednak nadal złożenia przez strony zgodnych, stanowczych oświadczeń woli i dochowania obligatoryjnych, przewidzianych w ustawie wymagań proceduralnych (w tym ustalenia warunków zbycia nieruchomości w drodze rokowań z nabywcą).

Z poczynionych w sprawie i wiążących w postępowaniu kasacyjnych (art. 398¹³ § 2 k.p.c.) ustaleń wynika, że strony nie prowadziły rokowań zmierzających do ustalenia warunków zbycia nieruchomości w trybie

bezprzetargowym, zwieńczonych sporządzeniem protokołu rokowań (por. art. 28 ust. 2 u.g.n. i s. 13 oraz 29 uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego). Już ta okoliczność wyłącza możliwość przyjęcia, że powódce przysługuje roszczenie o wyodrębnienie i sprzedaż przedmiotowego lokalu, co sprawia, iż roztrząsanie sformułowanych w skardze kasacyjnej zagadnień i wątpliwości prawnych w istocie nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

Ustalenie, czy strony złożyły stanowcze oświadczenia woli, nie jest kwestią abstrakcyjnych zagadnień czy wątpliwości interpretacyjnych, lecz wiąże się ściśle z poczynionymi w konkretnej sprawie ustaleniami faktycznymi i nie może uzasadniać przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania. Tym niemniej na marginesie warto zwrócić uwagę, że żadne z przywoływanych przez powódkę zdarzeń, które łącznie z uchwałami rady Gminy miałyby świadczyć o złożeniu przez Gminę oferty (pismo z dnia 6 lipca 2015 r. zawiadamiające powódkę, iż jej lokal będzie pierwszym sprzedanym lokalem z przedmiotowego budynku oraz o rozpoczęciu procedury zmierzającej do sprzedania tego lokalu, inwentaryzacja budowlana nieruchomości, rozmowy z mieszkańcami lokali położonych w nieruchomości przeprowadzone w dniu 7 marca 2016 r. oraz w dniu 11 kwietnia 2016 r. w zakresie warunków sprzedaży przedmiotowych lokali, w toku których przedstawiono zestawienie zawierające szacunkową cenę tych lokali, cenę sprzedaży po bonifikacie, termin sprzedaży oraz zestawienie kosztów przygotowania lokali do sprzedaży, sporządzenie na zlecenie pozwanej przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego dotyczącego lokalu powódki, uwzględniającego poniesione przez nią nakłady) nie może być uznane za złożenie stanowczego oświadczenia woli, a stanowi jedynie element procedury przygotowawczej do zbycia nieruchomości. Dla tej oceny istotne jest nie tylko to, co skarżąca uwzględnia, że Gmina nie sporządziła wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, obejmującego lokal powódki (art. 35 u.g.n.) ani nie zawiadomiła jej w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym jej pierwszeństwie, ale także to, co skarżąca pomija, iż większość wskazywanych przez nią zdarzeń nastąpiła już po powiadomieniu jej - pismem Burmistrza Gminy z dnia 20 października 2015 r. – o wstrzymaniu sprzedaży lokalu, w toku rozpatrywania skarg powódki na to działanie, które organy Gminy uznawały

za prawidłowe, a więc w czasie, kiedy nie mógł budzić wątpliwości brak woli Gminy wyodrębnienia i sprzedaży lokalu powódce. Twierdzenie pozwanej o wyznaczeniu przez Gminę terminu sprzedaży lokali Sąd odwoławczy uznał za pozbawione jakichkolwiek podstaw dowodowych (por. s. 30 uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego).

Z tych względów, na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. oraz - co do kosztów - art. 102 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

jw
[aw]