



Sygn. akt V CSK 435/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 marca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jan Górowski (przewodniczący)

SSN Mirosław Bączyk

SSA Barbara Lewandowska (sprawozdawca)

Protokolant Izabella Janke

w sprawie z powództwa M.K.

przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie

o nakazanie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 2 marca 2017 r.,

skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego [...]

z dnia 24 marca 2016 r., sygn. akt I ACa .../16,

uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu [...], pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 24 marca 2016 r. Sąd Apelacyjny [...] oddalił apelację powódki M.K. od wyroku Sądu Okręgowego [...] z dnia 13 sierpnia 2015 r., oddalającego jej powództwo o nakazanie pozwanej Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu na powódkę prawa własności bliżej oznaczonej nieruchomości położonej [...], w wykonaniu zobowiązania wynikającego z przetargu ustnego, który odbył się dnia 12 czerwca 2014 r. w siedzibie pozwanej Agencji - Oddziału Terenowego [...].

Sąd Apelacyjny powołał się na ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, z których wynika, że powódka wzięła udział w postępowaniu przetargowym, zorganizowanym przez pozwaną. Ustalona została cena wywoławcza nieruchomości, powódce udzielono przybicia, po czym wezwała ona pozwaną Agencję do zawarcia umowy przenoszącej własność. Pozwana odmówiła, stwierdzając, że w dniu 24 września 2014 r. Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie unieważnił wskazany przetarg z uwagi na nieprawidłowe, bo nieuwzględniające podatku od towarów i usług, ustalenie ceny nieruchomości przez pracownika Agencji. Sąd Okręgowy ocenił, że pozwana zasadnie odmówiła zawarcia umowy przenoszącej na powódkę własność nieruchomości, bowiem ewentualna sprzedaż naruszyłaby art. 30 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Niezgodne z ustawą ustalenie ceny nieruchomości stanowiło istotne naruszenie obligatoryjnej procedury przetargowej, a umowa zawarta w takich warunkach byłaby dotknięta nieważnością na podstawie art. 58 k.c.

Według oceny Sądu Apelacyjnego, zaskarżony wyrok odpowiada prawu. Zgodnie z § 15 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz.U. z 2012 r., poz. 540 - dalej: rozporządzenie z dnia 30 kwietnia 2012 r.), Prezes Agencji unieważnia przetarg w razie

stwierdzenia, że czynności przetargowe zostały dokonane w sposób niezgodny z ustawą lub innymi przepisami, których naruszenie miało wpływ na wynik przetargu. Sąd Apelacyjny zważył, że powyższe rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej, wynikającej z art. 32 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1491 ze zm. - dalej: u.g.n.r.S.P.) stanowi zatem źródło prawa w rozumieniu Konstytucji RP. W ocenie Sądu Apelacyjnego, przewidziana w § 15 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r. decyzja Prezesa Agencji nie podlega merytorycznej kontroli sądu powszechnego. Decyzja ta została wydana przez uprawniony organ w granicach jego kompetencji i uchyliła skutki przetargu, na podstawie którego powódka domaga się zawarcia umowy przeniesienia własności nieruchomości. Z tych przyczyn Sąd drugiej instancji apelację powódki oddalił w oparciu o art. 385 k.p.c.

W skardze kasacyjnej powódka zarzuciła naruszenie przepisów prawa procesowego, które miało wpływ na zaskarżone rozstrzygnięcie, tj. art. 2 § 1 k.p.c., wyrażające się w uznaniu przez Sąd Apelacyjny, że nie jest on jako sąd powszechny uprawniony do merytorycznej kontroli oświadczenia Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych, unieważniającego przetarg na sprzedaż nieruchomości. Powódka zarzuciła też naruszenie przepisów prawa materialnego w postaci art. 70¹ § 1 k.c. w zw. z § 15 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r. i art. 64 k.c. w zw. z art. 1046 k.p.c. w zw. z § 15 wymienionego rozporządzenia. Powódka wnosiła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi II instancji do ponownego rozpoznania przy uwzględnieniu kosztów postępowania kasacyjnego.

Pozwana wniosła odpowiedź na skargę kasacyjną, domagając się odmowy przyjęcia jej do rozpoznania, a w razie przyjęcia skargi do rozpoznania - wnosiła o jej oddalenie oraz zasądzenie od powódki na rzecz pozwanej kosztów postępowania skargowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługiwała na uwzględnienie z uwagi na zasadność zarzutu naruszenia przepisu postępowania (art. 2 § 1 k.p.c.) w sposób mogący mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.). Zaskarżony wyrok zapadł w oparciu o pogląd Sądu drugiej instancji, że wydana na podstawie § 15 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r. decyzja Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych o unieważnieniu przetargu wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o nakazanie pozwanej zawarcia umowy sprzedaży objętej przetargiem nieruchomości. Zdaniem Sądu drugiej instancji, działanie Prezesa Agencji jako organu ustawowo do tego uprawnionego i w granicach przyznanych mu kompetencji nie tylko uchyla skutki przeprowadzonego przetargu, ale i wyłącza jego decyzję o unieważnieniu przetargu spod kontroli sądu powszechnego.

W ocenie Sądu Najwyższego, powyższy pogląd nie jest uzasadniony w świetle przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W myśl art. 6 ust. 1 pkt 4 u.g.n.r.S.P., Agencja powołana została do realizacji zadań wynikających z polityki państwa, w szczególności w zakresie obrotu nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanymi na cele rolne. Skarb Państwa powierzył Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia państwowego (o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy). Agencja, obejmując to mienie we władanie, wykonuje w imieniu własnym prawa i obowiązki z nim związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne (art. 5 ust. 1 i 2 u.g.n.r.S.P.).

W doktrynie wskazuje się, że przyjęte rozwiązanie oparte jest na konstrukcji prawnej zarządu powierniczego, w ramach którego Agencja ma realizować uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do mienia, którego właścicielem pozostaje Skarb Państwa. Wykonywanie przez Agencję jej ustawowych zadań w zakresie zarządu powierniczego nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa odbywa się dwutorowo, bowiem ustawodawca wyposażył tę instytucję zarówno w instrumenty działania właściwe stosunkom publicznoprawnym, regulowanym przepisami administracyjnoprawnymi, jak i w możliwość podejmowania czynności w obrocie cywilnoprawnym.

Ustawa wskazuje przypadki, w których Agencja w ramach powierzonych jej zadań wykonuje obowiązki publicznoprawne, wydając w tym zakresie decyzje administracyjne, np. dotyczące przekazania w zarząd nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na czas oznaczony lub nieoznaczony, w sprawie wygaśnięcia zarządu (art. 35 ust. 1, art. 36 ust. 1 ustawy). W art. 54 ustawy stwierdzono, że w sprawach w niej nieuregulowanych zastosowanie mają przepisy kodeksu cywilnego.

Gospodarowanie przez Agencję nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa następuje między innymi poprzez sprzedaż i nabywanie nieruchomości (art. 27 u.g.n.r.S.P.), a także poprzez dzierżawę gruntów, ich zamianę lub inne formy prawne, przewidziane np. w art. 24 ust. 1 pkt 1 - 6 u.g.n.r.S.P. Z art. 28 ust. 1 ustawy wynika przy tym, że podstawowym sposobem prowadzącym do sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych jest przetarg, stanowiący instrument zawarcia umowy unormowany w kodeksie cywilnym (art. 70¹ k.c. i nast.). W tej sferze działalności statutowej Agencja wykonuje przysługujące Skarbowi Państwa prawa podmiotowe do zarządzanego mienia przy pomocy instytucji prawnych prawa cywilnego, z ograniczeniami ustawowymi podyktowanymi specyfiką zarządzanego mienia. Tam, gdzie Agencja wchodzi w relacje umowne, typowo cywilnoprawne, działając na rzecz Skarbu Państwa w ramach zarządzania jego *dominium*, zastosowanie mają przepisy kodeksu cywilnego, regulującego stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i prawnymi (art. 1 k.c.). Funkcjonowanie Agencji w obrocie cywilnoprawnym, charakteryzującym się równorzędnością i autonomią jego uczestników, ze swej natury wiąże się z konsekwencją w postaci poddania dokonywanych czynności prawnych kontroli sądu powszechnego w postępowaniu cywilnym.

Pogląd o dopuszczalności i celowości takiej kontroli wyrażany był w orzecznictwie zarówno Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych. Wskazywano, że ogłoszenie o przetargu jako oświadczenie woli wszczyna przewidziany prawem tok czynności mających doprowadzić do zawarcia umowy, a rozpoczęcie procedury przetargowej pomiędzy zainteresowanymi podmiotami nawiązuje stosunek cywilnoprawny. Suma zaś podjętych w ramach tej procedury czynności faktycznych i prawnych oddziałuje na prawa podmiotowe osoby

uczestniczącej w tych czynnościach, co powoduje potrzebę istnienia systemu umożliwiającego ochronę tych praw, a polegającego na możliwości kontroli prawidłowości poszczególnych czynności podejmowanych w trakcie przetargu. Podzielenie odmiennego zapatrywania prowadziło do nieuprawnionego zaburzenia zasady równości stron i przyznania pozwanej Agencji pozycji dominującej, mogącej pozbawić drugą stronę stosunku cywilnoprawnego jej prawa podmiotowego w drodze niepodlegającej żadnej weryfikacji, jednostronnej decyzji władczej (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 1994 r., III CZP 96/94 - OSNC 1995 r., nr 1, poz. 11). Za udzieleniem ochrony cywilnoprawnej oferentowi uczestniczącemu w przetargu na dzierżawę nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, poprzez umożliwienie mu zbadania prawidłowości procedury przetargowej w ramach procesu cywilnego o unieważnienie umowy zawartej w wyniku takiego przetargu, opowiedział się również Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 25 kwietnia 1996 r. (III CZP 36/96 - OSNC 1996 r., nr 9, poz. 115). W uchwale z dnia 13 lutego 2003 r. (III CZP 95/02 - OSNC 2003 r., nr 11, poz. 146) Sąd Najwyższy wyraził pogląd o dopuszczalności sądowej kontroli prawidłowości sposobu przeprowadzenia przetargu, w tym - zasadności decyzji organizatora przetargu o jego unieważnieniu i decyzję taką można traktować jako oświadczenie o uchyleniu się od skutków prawnych oświadczenia woli złożonego w ramach przetargu.

Zaprobowane przez Sąd II instancji ustalenia faktyczne niniejszej sprawy wskazują, że unieważnienie przetargu, w którym wzięła udział powódka, nie nastąpiło w formie decyzji administracyjnej. W sprawie nie przedstawiono co do tej kwestii dokumentu, mającego formę przewidzianą w art. 107 § 1 k.p.a. Powódka została pisemnie poinformowana o decyzji Prezesa Agencji, unieważniającej wygrany przez nią przetarg, podjętej na podstawie § 15 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r. Przepis ten nie określa formy, w jakiej następuje unieważnienie przetargu przez Prezesa Agencji, ani nie przewiduje odwołania się od niej. Jednak specyfika regulacji prawnej dotyczącej sprzedaży nieruchomości rolnej, przyznająca jednej ze stron możliwość jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej drugiej strony wbrew jej woli w ramach procedury przetargowej, nie

pozbawia całości sporu pomiędzy niedoszłym zbywcą i nabywcą nieruchomości charakteru cywilnoprawnego.

Przepisy rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r. wskazują, że przepisy k.p.a. mają w nim zastosowanie, np. przy doręczaniu zawiadomień (§ 4 ust. 6). Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie zajęło stanowisko, że prawidłowość przeprowadzenia procedury przetargowej może być zweryfikowana wyłącznie w postępowaniu wszczętym powództwem do sądu powszechnego (v. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2007 r., OSK 348/07, nie publ. - LEX nr 1016235, a także z dnia 31 marca 2011 r., I OSK 492/11 - LEX 1079780 i powołana tam uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 1/09 - ONSAiWSA 2009, nr 5, poz. 85). Wprawdzie powołane orzeczenia wydane zostały na tle sporów wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale jako dotyczące obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, mają w istocie za przedmiot publicznoprawny charakter tych podmiotów i wynikające z ich statusu ograniczenia w dysponowaniu mieniem, stąd należy je odnieść również do Agencji Nieruchomości Rolnych i zasad gospodarowania przez nią nieruchomościami rolnymi należącymi do zasobu państwowego.

Z tych wszystkich względów przewidzianą w § 15 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r. możliwość unieważnienia przetargu przez Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych należy traktować nie jako przyznany mu przez prawo instrument do jednostronnego i definitywnego ukształtowania sytuacji prawnej niedoszego nabywcy nieruchomości rolnej, lecz jako narzędzie kontroli nad przebiegiem procedury przetargowej, którego wykorzystanie może i powinno podlegać kontroli sądu powszechnego. Samo pisemne unieważnienie przetargu w tym trybie stanowi jedynie deklaracyjny wyraz przekonania organu Agencji (Prezesa ANR) o wadliwości czynności dokonywanych w postępowaniu przetargowym.

Nie można zatem podzielić poglądu Sądu drugiej instancji co do tego, że podjęta na podstawie § 15 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r. decyzja Prezesa Agencji nie podlega merytorycznej kontroli sądu powszechnego.

Skoro z żadnego przepisu prawa nie wynika możliwość zbadania zasadności oświadczenia woli Prezesa Agencji o unieważnieniu przetargu przed sądem szczególnym bądź innym organem, to w sprawie zachodzi domniemanie drogi sądowej, sformułowane w art. 2 § 1 k.p.c. Zasadność skargi kasacyjnej w zakresie zarzutu naruszenia prawa procesowego uzasadniała uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu [...] (art. 398¹⁵ k.p.c.). Przyjęcie przez ten Sąd, że oświadczenie Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych o unieważnieniu przetargu złożone w trybie § 15 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2012 r. nie podlega weryfikacji i wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o nakazanie złożenia oświadczenia woli, zasadnymi czyni też, w obecnym stanie sprawy, zarzuty naruszenia art. 64 k.c. w zw. z art. 1064 k.p.c.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).

kc

jw