



Sygn. akt II CSK 240/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 lutego 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Anna Kozłowska

SSN Karol Weitz

Protokolant Maryla Czajkowska

w sprawie z powództwa S.G.
przeciwko R.B. i Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa
w Warszawie - poprzednio Agencja Nieruchomości Rolnych w Warszawie
o ustalenie nieważności umowy,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 2 lutego 2018 r.,
skargi kasacyjnej powoda
od wyroku Sądu Apelacyjnego w S.
z dnia 28 grudnia 2016 r., sygn. akt I ACa .../16,

1) oddała skargę kasacyjną,

**2) zasądza od powoda tytułem zwrotu kosztów postępowania
kasacyjnego na rzecz pozwanego Krajowego Ośrodka Wsparcia
Rolnictwa w Warszawie kwotę 8100 (osiem tysięcy sto) zł, a na
rzecz pozwanego R.B. kwotę 5400 (pięć tysięcy czterysta) zł.**

UZASADNIENIE

S.G., obywatel francuski, w pozwie skierowanym przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa) i R.B. wniósł o ustalenie, że umowa sprzedaży nieruchomości rolnej, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr [...], obręb B., zawarta pomiędzy pozwanymi w dniu 12 maja 2015 r. w wyniku przetargu przeprowadzonego 5 marca 2015 r. jest nieważna.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 28 stycznia 2016 r. oddalił powództwo.

Apelację powoda Sąd Apelacyjny oddalił wyrokiem z dnia 28 grudnia 2016 r.

Do istotnych elementów stanu faktycznego stanowiącego podstawę obu wyroków należą następujące ustalenia.

W dniu 22 stycznia 2015 r. Agencja Nieruchomości Rolnych ogłosiła przetarg ustny ograniczony na sprzedaż oznaczonej nieruchomości wchodzącej w skład zasobu własności rolnej Skarbu Państwa, położonej w gminie B. Stanowiąca przedmiot przetargu, niezabudowana nieruchomość rolna, oznaczona w ewidencji gruntów jako działka nr [...]- obręb B., ma powierzchnię 28,95 ha.

W przetargu mogli wziąć udział rolnicy indywidualni w rozumieniu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzający powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiona do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą (art. 29 ust. 3b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, jedn. tekst: Dz.U.2012.1187, obecnie jedn. tekst: Dz.U.2018.91 – dalej: „u.g.n.r.”). Warunkiem uczestnictwa rolnika w przetargu było zamieszkanie co najmniej od 5 lat w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład prowadzonego przez niego gospodarstwa rolnego i prowadzenie tego gospodarstwa przez ten okres osobiście (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (jedn. tekst: Dz.U.2012.803, obecnie jedn. tekst: Dz.U.2017.1128 – dalej: „u.k.u.r.”).

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U.2011.1382 – dalej: „ustawa zmieniająca z 2011 r.”), która weszła w życie w dniu 3 grudnia 2011 r., w przetargu mogły wziąć udział także osoby niespełniające warunków art. 6 u.k.u.r. w brzmieniu obowiązującym w czasie przeprowadzenia przetargu, jeżeli w dniu 3 grudnia 2011 r. były one rolnikami indywidualnymi w rozumieniu art. 6 u.k.u.r. w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą z 2011 r., tj. osoby prowadzące osobiście gospodarstwo rolne odpowiadające określonym wymaganiom, które w dniu 3 grudnia 2011 r. zamieszkiwały w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa.

Wskazany w ogłoszeniu dokumentem, wymaganym jako dowód potwierdzający zamieszkanie w miejscu warunkującym udział w przetargu było zaświadczenie organu właściwej gminy o zameldowaniu na pobyt stały (art. 7 ust. 4 u.k.u.r.).

W dniu 12 lutego 2015 r. sporządzono listę osób, które nie złożyły wszystkich dokumentów niezbędnych do zakwalifikowania do udziału w przetargu. Znalazł się na niej powód. Wskazano, że nie przedłożył m.in. dowodu potwierdzającego zamieszkanie: zaświadczenia wydanego przez organ właściwej gminy o zameldowaniu na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Wezwano go do uzupełnienia dokumentacji do 25 lutego 2015 r.

Do udziału w przetargu w dniu 5 marca 2015 r. dopuszczono jedynie R. B. W protokole przetargu odnotowano, że zgłosiły się trzy osoby, ale dwie, w tym powód, nie uzupełniły braków w dokumentacji. Przedłożony przez powoda dokument nie potwierdza wymaganego okresu zamieszkania.

W toku przetargu R.B. zaoferował cenę w wysokości 518.760 zł. Po tym jedynym postąpieniu przewodniczący komisji przetargowej udzielił przybiccia. W dniu 12 maja 2015 r. Agencja Nieruchomości Rolnych zawarła z R.B. umowę sprzedaży nieruchomości rolnej składającej się z działki nr[...], obręb B., o powierzchni 28.95

ha, na warunkach ustalonych w wyniku przetargu przeprowadzonego w dniu 5 marca 2015 r.

W ocenie Sądu Okręgowego, powód nie wykazał zamieszkania co najmniej od 3 grudnia 2011 r. w Gminie B. Przedłożył zaświadczenie Urzędu Gminy B. o zameldowaniu na pobyt stały od dnia 6 marca 2013 r. pod adresem B. 16, gmina B., a więc od daty niewątpliwie późniejszej niż dzień 3 grudnia 2011 r. W rezultacie brak podstaw do stwierdzenia nieważności umowy sprzedaży zawartej przez pozwanych w wyniku przeprowadzonego przetargu. Żądanie powoda nie było zatem zasadne w świetle przepisów art. 27-31 u.g.n.r. w związku z art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 4 u.k.u.r. oraz art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (jedn. tekst: Dz.U.2017.657 – dalej także: „u.e.l.”) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (jedn. tekst: Dz.U.2014.1525, obecnie jedn. tekst: Dz.U. 2017.900). Sąd Okręgowy podkreślił, że wymóg, którego nie dopełnił powód, dotyczył wszystkich osób zainteresowanych udziałem w przetargu, dlatego wywodzonych z niespełnienia tego wymogu konsekwencji nie można uznać za przejaw dyskryminacji powoda ze względu na jego status cudzoziemca. Co ważniejsze, w świetle twierdzeń powoda o czasie i miejscu zamieszkiwania w Polsce, nie było przeszkód do dopełnienia przez niego warunku przetargu w postaci zamieszkiwania w gminie B. przez odpowiedni okres i przedstawienia na to dowodu w postaci zameldowania tam w tym okresie na pobyt stały.

Sąd Apelacyjny podzielił ocenę Sądu Okręgowego o niewypełnieniu przez powoda warunków uczestnictwa w przetargu. Wymaganie potwierdzenia zamieszkiwania w określonym czasie w danej miejscowości zaświadczeniem o zameldowaniu na pobyt stały było wymaganie ustawowym, a powód nie spełnił go, i nie ma podstaw do tego, aby w wywodzeniu negatywnych konsekwencji z niedopełnienia tego wymagania dopatrywać się dyskryminacji powoda ze względu na jego status cudzoziemca.

W skardze kasacyjnej powód przytoczył jako podstawy kasacyjne naruszenie art 29 ust. 3d u.g.n.r. w brzmieniu obowiązującym w dniu 5 marca

2015 r. w związku z art. 29 ust. 3b punkt 1 tej ustawy przez: po pierwsze, błędne utożsamienie pojęcia miejsca zamieszkania zdefiniowanego w art. 25 k.c. z pojęciem zameldowania, po drugie, błędne przyjęcie, że dokument określający zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych stanowi wyłączny dowód wymaganego w art. 29 ust. 3b punkt 1 u.g.n.r. zamieszkania rolnika indywidualnego w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiana do przetargu lub gminie graniczącej z tą gminą, oraz po trzecie, błędne przyjęcie, że nie jest dopuszczalne wykazanie przez rolnika indywidualnego miejsca zamieszkania w inny sposób niż dokumentem określającym zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z art. 29 ust. 2 u.g.n.r. wynikał obowiązek zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, której dotyczy pozew, w trybie publicznego przetargu ustnego (licytacji). Artykuł 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r. dopuszcza ograniczenie uczestników wymaganego przez art. 29 ust. 2 u.g.n.r. przetargu wyłącznie do rolników indywidualnych w rozumieniu przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne, jeżeli mają oni miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiona do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą. Agencja zastosowała to ograniczenie.

Jest w sprawie poza sporem na obecnym etapie postępowania, że skutkiem zarzucanego przez powoda uchybienia procedurze przetargowej jest nieważność umowy zawartej w wyniku przetargu dotkniętego takim uchybieniem (por. co do sankcji, mogących dotyczyć umowy zawarte z naruszeniem wymagań wynikających z przepisów regulujących przetarg obligatoryjny, wyroki Sądu Najwyższego z 5 kwietnia 2009 r., II CSK 484/08, i 16 czerwca 2016 r., V CSK 662/15). Spór dotyczy tylko tego, czy w sprawie do zarzucanego przez powoda uchybienia doszło, czy też nie – jak twierdzą pozwani i jak przyjął Sąd Apelacyjny, a wcześniej, Sąd Okręgowy.

Spór ogniskuje się wokół tego, czy powód dowiódł w wymagany sposób, że zamieszkiwał w odpowiednim czasie w miejscu warunkującym udział w przetargu ogłoszonym przez Agencję.

Status rolnika indywidualnego, w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.k.u.r., w brzmieniu obowiązującym od 3 grudnia 2011 r., do którego odsyła art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r., zależy m.in. od zamieszkania danej osoby co najmniej od 5 lat w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład osobiście prowadzonego przez nią przez ten okres gospodarstwa rolnego. Wymaganie to wprowadzono w zamiarze przeciwdziałania spekulacyjnemu nabywaniu gruntów rolnych. Jednak na mocy art. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. stosowanie art. 6 ust. 1 u.k.u.r. w brzmieniu obowiązującym od dnia 3 grudnia 2011 r. zostało na okres 5 lat, licząc od tego dnia, wyłączone wobec osób spełniających w dniu wprowadzenia tego wymagania kryteria uznania za rolnika indywidualnego wynikające z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. w dotychczasowym brzmieniu, tj. co do osób prowadzących odpowiadające określonym wymaganiom gospodarstwo rolne osobiście, które w dniu 3 grudnia 2011 r. zamieszkiwały w gminie położenia jednej z nieruchomości rolnych wchodzących w skład tego gospodarstwa. W tym pięcioletnim okresie status rolnika indywidualnego miały także te osoby.

Ponadto z art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r. wynika wymaganie, aby uczestnik przetargu miał miejsce zamieszkania w gminie, w której położona jest nieruchomość wystawiona do przetargu lub w gminie graniczącej z tą gminą.

W okolicznościach sprawy z zestawienia przepisu art. 29 ust. 3b pkt 1 z art. 6 ust. 1 u.k.u.r. i art. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. wynika, że warunkiem udziału powoda w przetargu ogłoszonym przez Agencję było albo wykazanie zamieszkania co najmniej od 5 lat przed ogłoszeniem przetargu w gminie B., i prowadzenia przez ten okres osobiście gospodarstwa rolnego obejmującego nieruchomości rolne położone na obszarze tej gminy, albo wykazanie, że na obszarze gminy B., gdzie położone są nieruchomości rolne wchodzące w skład prowadzonego przez niego osobiście gospodarstwa rolnego, zamieszkiwał on w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2011 r., tj. w dniu 3 grudnia 2011 r.

Zgodnie z art. 7 ust. 4 u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu, dowodem potwierdzającym zamieszkanie – na potrzeby stosowania art. 6 ust. 1 u.k.u.r. – był dokument określający zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Taką samą treść, jak przepisowi art. 7 ust. 4 u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu, nadano dodanemu z mocą od 3 grudnia 2011 r. art. 29 ust. 3d u.g.n.r. Stanowi on – na potrzeby stosowania art. 29 ust. 3b pkt 1 u.g.n.r. – że dowodem potwierdzającym zamieszkanie jest dokument określający zameldowanie na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Z mocą od 1 marca 2015 r. art. 7 ust. 4 u.k.u.r. znowelizowano. Po tej nowelizacji stanowi on – na potrzeby stosowania art. 6 ust. 1 u.k.u.r. – że dowodem potwierdzającym zamieszkanie jest zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały. Artykuł 29 ust. 3d u.g.n.r., mimo zbieżnej treści z art. 7 ust. 4 u.k.u.r. w pierwotnym brzmieniu, nie został wraz z nim znowelizowany z przyczyn trudnych do racjonalnego wyjaśnienia. Zachował do dziś brzmienie, jakie mu pierwotnie nadano.

Znaczenie zmiany art. 7 ust. 4 u.k.u.r. przez nadanie mu obecnej treści polega na tym, że zgodnie z wcześniejszym brzmieniem tego przepisu – tak samo jak zgodnie z nadal mającym takie samo brzmienie przepisem art. 29 ust. 3d u.g.n.r. – za dowód potwierdzający zamieszkanie może być uznane zarówno zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały wydane przez właściwy organ gminy, jak i każdy inny dokument właściwego organu, w którego treści określone jest miejsce zameldowania na pobyt stały, np. również dowód osobisty lub dokument potwierdzający prawo obywatela Unii Europejskiej stałego pobytu na terytorium Polski. Zgodnie natomiast z obecnym brzmieniem art. 7 ust. 4 u.k.u.r. dowodem potwierdzającym zamieszkanie może być tylko zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały wydane przez właściwy organ gminy.

Omawiane przepisy, dotyczące dowodu potwierdzającego zamieszkanie na użytek stosowania związanych z nimi regulacji prawnych, odwołują się do zameldowania na pobyt stały, według właściwych przepisów. Najpierw były to przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (jedn. tekst: Dz.U.2006.139.993 ze zm. – dalej: „u.e.l.d.o.”), a następnie, po uchyleniu tej ustawy przez art. 92 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach

osobistych (obecnie jedn.: Dz.U.2017.1464 ze zm.), są nimi przepisy – obowiązujące od 1 stycznia 2015 r. – ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności. Odwołanie się w celu potwierdzenia przesłanki zamieszkania, przewidzianej w art. 29 ust. 3d pkt 1 u.g.n.r. oraz w art. 6 ust. 1 u.k.u.r. zarówno samodzielnie, jak i w związku z art. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r., do zameldowania na pobyt stały, według przepisów o ewidencji ludności, przesądza o utożsamieniu w art. 29 ust. 3d pkt 1 u.g.n.r. oraz w art. 6 ust. 1 u.k.u.r. – także w związku z art. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. – zamieszkania, ze stałym pobytem, w rozumieniu obowiązujących w danym czasie przepisów o ewidencji ludności.

Nie mają uzasadnionych podstaw twierdzenia skarżącego, że art. 29 ust. 3d pkt 1 u.g.n.r. – a to samo dotyczy również art. 6 ust. 1 u.k.u.r. (także w jego związku z art. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r.) – powinien być interpretowany w zgodzie z art. 25 k.c., i w związku z tym miejsce zamieszkania rolnika na potrzeby stosowania tych przepisów należy ustalać w sposób przewidziany w art. 25 k.c. oraz z możliwością użycia w tym celu wszelkich dowodów. Pojęcia zamieszkanie i miejsce zamieszkania występują w przepisach wielu aktów prawnych i choć definicji miejsca zamieszkania zamieszczonej w art. 25 k.c. przypada niewątpliwie doniosła rola w systemie polskiego prawa, to nie jest wyłączone – oczywiście – użycie przez ustawodawcę terminów zamieszkanie i miejsce zamieszkania w sensie odbiegającym od tej definicji – dostosowanym do funkcji danej regulacji – w szczególności nawiązującym do konstrukcji stałego pobytu w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2008 r., IV CSK 313/08). Artykuł ust. 3d pkt 1 u.g.n.r. i art. 6 ust. 1 u.k.u.r. – także w związku z art. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. – są przykładami takiego właśnie odmiennego, dostosowanego do funkcji tych przepisów, użycia terminu zamieszkanie.

Niezależnie od tego jak się oceni celowość i racjonalność samego uwarunkowanie udziału w przetargu od zamieszkania licytanta w określonym miejscu, to ujęcie tego warunku w kategoriach stałego pobytu w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, i nakaz potwierdzenia spełnienia tego warunku wyłącznie dowodem zameldowania na pobyt stały, należy uznać za rozwiązanie

racjonalne i właściwe. Przemawia za tym potrzeba sprawnego i przejrzystego przeprowadzenia przetargu, nie budzącego wątpliwości co do przestrzegania jego warunków. Dopuszczenie w tym zakresie wszelkich dowodów byłoby rozwiązaniem całkowicie nieoperatywnym.

Z dokonanych w sprawie ustaleń wynika, że powód nie potwierdził zamieszkania co najmniej od 5 lat przed ogłoszeniem przetargu w gminie B. dowodem zameldowania na pobyt stały na jej obszarze w tym okresie; nie przedłożył ani zaświadczenia wydanego przez właściwy organ tej gminy o zameldowaniu na pobyt stały na jej obszarze przez ten okres, ani innego – wystarczającego w stanie prawnym obowiązującym do dnia 28 lutego 2015 r. – dokumentu określającego jego zameldowanie na pobyt stały na obszarze tej gminy w tym okresie (np. dokumentu potwierdzającego prawo stałego pobytu na terytorium Polski o treści zawierającej adres miejsca zameldowania na pobyt stały).

Nie potwierdził zarazem również w żaden z tych sposobów, tj. ani osobnym zaświadczeniem, ani żadnym innym odpowiednim dokumentem, w świetle pierwotnego brzmienia art. 7 ust. 4 u.k.u.r., swego zamieszkania na obszarze gminy B. w dniu 3 grudnia 2011 r., wystarczającego do uznania go za osobę kwalifikującą się do udziału w przetargu, na podstawie szczególnego, przejściowego przepisu art. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r.

Jeżeli powód – jak podnosi – przebywa w Polsce w miejscowości B. od 2002 r., a od 28 maja 2009 r. posiada dokument potwierdzający prawo stałego pobytu na terytorium Polski z terminem ważności do 28 maja 2019 r., to miał on niewątpliwie także możliwość uzyskania zameldowania na pobyt stały w tej miejscowości w wymaganym okresie na takich samych zasadach jak obywatele polscy i uzyskania odpowiedniego, potwierdzającego to dokumentu (zob. w szczególności art. 6 ust. 1, art. 23, 24 i 26 ust. 2 u.e.l.d.o., a od 1 stycznia 2015 r.: art. 24 ust. 2 pkt 1, art. 25 ust. 1, art. 27 ust. 2, art. 32, 40 ust. 2, art. 41 ust. 1 i art. 43 ust. 2 u.e.l. – w związku z art. 5, 6 i 13 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.2002.141.1180 ze zm.), a od 26 sierpnia 2006 r.: art. 8, 12, art. 16 ust. 1,

art. 20 ust. 1, art. 22, 28 ust. 1 pkt 5, art. 42 i 52 ust. 1 pkt 5 ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin).

Wymagania warunkujące udział w przetargu ogłoszonym przez Agencję Nieruchomości Rolnych dotyczyły w jednakowym stopniu obywateli polskich i cudzoziemców, a powód nie dopełnił ich, mimo iż miał możliwość zamieszkiwania w gminie B. w okresie objętym warunkami przetargu, jak i możliwość uzyskania potwierdzenia zamieszkiwania tam dokumentem zameldowania na pobyt stały, dlatego brak zarazem podstaw do dostrzegania w niedopuszczeniu powoda do udziału w przetargu przejawu jego dyskryminacji – jak trafnie uznały sądy *meriti* – ze względu na status cudzoziemca.

Ze względu na bezzasadność przytoczonych podstaw kasacyjnych Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną, a o kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnął zgodnie z art. 98 w związku z art. 108 § 1 i art. 398²¹ k.p.c. oraz § 2 pkt 7 i § 10 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U.2018.265) i § 2 pkt 7 oraz § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. 2015.1800 ze zm.).

kc

aj

