

# Mirosław Szczechowicz

---

## Czy w przypadku unieważnienia przetargu nabywcy może przysługiwać roszczenie z art. 70<sup>3</sup> § 3 k.c. o zawarcie umowy przenoszącej własność nieruchomości?

---

Studia Prawnoustrojowe nr 17, 77-83

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Jarosław Szczechowicz**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## **Czy w przypadku unieważnienia przetargu nabywcy może przysługiwać roszczenie z art. 70<sup>2</sup> § 3 k.c. o zawarcie umowy przenoszącej własność nieruchomości?**

Postępowanie przetargowe jest jednym ze sposobów zawarcia umowy. Przetarg jako tryb zawarcia umowy wprowadzony został do kodeksu cywilnego ustawą z dnia 23 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny<sup>1</sup> z mocą obowiązującą od dnia 28 grudnia 1996 r. W dniu 25 września 2003 r. weszła w życie ustawa z 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>, która do art. 70<sup>2</sup> k.c. dotyczącego aukcji dodała § 3 stanowiący, że „jeżeli ważność umowy zależy od spełnienia szczególnych wymagań przewidzianych w ustawie, zarówno organizator aukcji, jak i jej uczestnik, którego oferta została przyjęta, mogą dochodzić zawarcia umowy”. Dodatkowo do przetargu uregulowanego w art. 70<sup>3</sup> § 3 k.c. nakazała odpowiednie stosowanie 70<sup>2</sup> § 3 k.c. Tym samym po nowelizacji przepisów k.c. o przetargu regulacja ta, odnosząca się do wszystkich przetargów, przecięła wszelkie wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie<sup>3</sup> co do skutków wygrania przetargu w okresie przed zmianą art. 70<sup>1</sup>-70<sup>3</sup> k.c. Zatem po rozstrzygnięciu przetargu jego uczestnikom przysługuje roszczenie o zawarcie umowy, jeżeli jej ważność zależy od spełnienia szczególnych wymagań przewidzianym w ustawie, w tym wymagań co do formy, a organizator przetargu uchyła się od jej zawarcia<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Dz.U. z 1996 r., nr 114 poz. 542.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 49 poz. 408.

<sup>3</sup> W wyroku z 21 września 2000 r. (II CKN 1075/96, OSNC 2001, nr 2, poz. 35) SN uznał, że wobec braku wymaganej formy aktu notarialnego nieważne są oferta i oświadczenie o jej przyjęciu złożone w toku przetargu nieograniczonego na zagospodarowanie nieruchomości z możliwością przeniesienia prawa wieczystego użytkowania, co ma ten skutek, że późniejsza odmowa złożenia w wymaganej przez prawo formie oświadczenia woli dotyczącego przeniesienia prawa wieczystego użytkowania nie może uzasadniać powództwa zmierzającego do osiągnięcia skutków wynikających z art. 64 k.c. w związku z art. 1047 k.p.c. Odmienne stanowisko SN zajął w późniejszym wyroku z dnia 19 marca 2003 r. (I CKN 148/01, niepubl.).

<sup>4</sup> Por. J. Rajski, *Przetarg w ujęciu nowych przepisów kodeksu cywilnego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1997, nr 1.

Stosunki cywilnoprawne pomiędzy uczestnikami przetargu nawiązują się w chwili złożenia ofert, bowiem podstawą przetargu jest zaproszenie do ich składania. Organizator przetargu zapraszający do składania ofert oczekuje złożenia w określonym terminie wszystkich ofert, następnie wybiera jedną z nich, najkorzystniejszą, z którą jest związany lub nie wybiera żadnej. Z chwilą przyjęcia oferty między organizatorem przetargu a uczestnikiem, którego oferta została wybrana, powstaje stosunek prawny stanowiący samodzielną podstawę prawną (art. 70<sup>2</sup> § 3 w związku z art. 70<sup>3</sup> § 3 k.c.) do zawarcia umowy spełniającej przewidziane w ustawie warunki.

W praktyce pojawiają się wątpliwości co do możliwości skutecznego wystąpienia do sądu z powództwem opartym na przepisach art. 70<sup>2</sup> § 3 w zw. z art. 70<sup>3</sup> § 3 i w zw. z art. 64 k.c. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia o przeniesieniu prawa własności nieruchomości (prawa wieczystego użytkowania), skierowanym przeciwko organizatorowi przetargu (jednostce samorządu terytorialnego, Skarbowi Państwa), jeżeli odmawia zawarcia umowy – przy założeniu, że wyłoniono nabywcę nieruchomości będącej przedmiotem przetargu, a organizator unieważnił przetarg. Wskazana wątpliwość pojawia się w dość typowej sytuacji, gdy został ogłoszony przetarg (ustny, pisemny) nieograniczony na sprzedaż nieruchomości. Jak zwykle, podstawowym warunkiem przystąpienia do przetargu było dokonanie przez uczestników wpłaty wadium przelewem na konto lub w kasie organizatora. Wadium zostało wpłacone przez jednego uczestnika w kasie, a przez drugiego uiszczono przelewem bankowym. W dniu przetargu komisja przetargowa nie dopuściła uczestnika, który wadium wpłacił w terminie przelewem bankowym na konto z uwagi na nieprzedłożenie komisji dowodu wniesienia wadium. Fakt dokonania wpłaty przez tego uczestnika był znany wszystkim członkom komisji przetargowej. Następnie w wyniku skargi wniesionej przez tego uczestnika na odmowę dopuszczenia do przetargu organizator unieważnił przetarg i z tej przyczyny odmówił innemu uczestnikowi, ustalonemu w protokole z przetargu jako nabywcy nieruchomości, zawarcia umowy przenoszącej własność tej nieruchomości.

Rozważając przedstawione w tytule pracy zagadnienie prawne, na wstępie należy przypomnieć, iż zgodnie z art. 28 § 1 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>5</sup>, protokół z przeprowadzonego przetargu stanowi podstawę do zawarcia umowy. Sposób i tryb przeprowadzenia przetargu reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości<sup>6</sup>, stanowiąc w § 4 ust. 1, że w przetargu mogą brać udział osoby, które (z zastrzeżeniem § 5) wniosą wadium w termi-

<sup>5</sup> Tekst jednolity Dz.U. 2010 r., nr 102, poz. 651.

<sup>6</sup> Dz.U. z dnia 22 września 2004 r., nr 207, poz. 2108; dalej jako rozporządzenie.

nie wyznaczonym w ogłoszeniu o przetargu. Z kolei § 4 ust. 5 rozporządzenia przewiduje, że dowód wniesienia wadium przez uczestnika przetargu podlega przedłożeniu komisji przetargowej przed jego otwarciem. Oceniając charakter prawny zapisu § 4 ust. 5 rozporządzenia, nasuwa się pytanie, czy w świetle tych uregulowań obowiązek przedłożenia komisji dowodu wpłaty ma charakter techniczny i nie może powodować niedopuszczenia do udziału w przetargu w sytuacji, gdy uczestnik faktycznie spełnił ten warunek udziału w przetargu, czy też ma on charakter obligatoryjny, skutkujący odmową dopuszczenia do przetargu (w dalszej jego części), skoro przepisy rozporządzenia przewidują, że wadium ma być wpłacone w takim terminie, aby komisja przetargowa mogła stwierdzić, iż dokonano jego terminowej wpłaty.

Zasadą jest, że sprzedaż nieruchomości stanowiących mienie Skarbu Państwa lub samorządów następuje na mocy art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w drodze przetargu. Regulujące ten tryb sprzedaży przepisy ustawy i rozporządzenia mają charakter norm powszechnie obowiązujących, szczególnych w odniesieniu do przepisów kodeksu cywilnego o przetargu. Postępowanie przetargowe jest wysoce sformalizowane, a celem jego regulacji jest nie tylko umożliwienie organizatorowi wyboru najkorzystniejszej dla niego oferty i doprowadzenie do zawarcia umowy z wybranym oferentem, ale także zagwarantowanie efektywnej kontroli prawidłowości gospodarowania mieniem publicznym. Realizacji tych celów służy przede wszystkim przejrzystość i jawność sformalizowanych procedur przetargowych, obowiązek równego traktowania wszystkich uczestników przetargu, którzy muszą podlegać jednolitym zasadom i regułom postępowania. Nie może budzić wątpliwości, że daleko posunięty formalizm wskazanych procedur ma umożliwić efektywną kontrolę organów władzy publicznej, bez którego sprawdzenie przestrzegania powyższych zasad byłoby tylko iluzoryczne.

Podniesione wyżej argumenty wskazują, że dokonując wykładni § 4 ust. 5 powołanego wyżej rozporządzenia, należy przyjąć stanowisko, iż zawarty w nim wymóg przedłożenia komisji przetargowej przed otwarciem przetargu dowodu wpłaty wadium ma charakter obligatoryjny. Jest jednym z podstawowych warunków formalnych, jaki musi spełnić uczestnik przetargu. Podkreślić należy, że nie ma on charakteru wyłącznie technicznego, bowiem faktyczna wpłata wadium w terminie bez okazania dowodu wpłaty nie ma znaczenia dla dopuszczenia uczestnika do udziału w przetargu. Wskazać bowiem należy, że przedłożenie komisji dowodu wpłaty wadium to nie tylko czynność wobec komisji, ale też potwierdzenie wobec publiczności dowodu spełnienia przez tego uczestnika jednego z warunków przetargowych. Poprzestanie wyłącznie na ustnym poinformowaniu członków komisji, że jedni oferenci wymagane wadium wpłacili, inni zaś nie, nie gwarantuje w należyty sposób realizacji funkcji kontrolnej procedur przetargowych. Jest oczywiste, iż podanie w ten sposób przez komisję informacji na temat wpłaty przez

uczestników wadium nie mogłoby zostać zweryfikowane ani przez obserwatorów, ani pozostałych uczestników przetargu z uwagi na brak dostępu do informacji o przepływach środków na rachunku czy w kasie organizatora przetargu. Innymi słowy, kontrola spełnienia przez poszczególnych uczestników istotnego warunku udziału w przetargu sprawdzałaby się do zaufania informacjom podanym przez komisję przetargową, co nie znajduje dostatecznego oparcia w przepisach prawa. Podzielając to stanowisko, nie można też przyjąć, że obowiązek przedstawienia dowodu, o którym stanowi § 4 ust. 5 rozporządzenia, dotyczy wyłącznie niepieniężnych form wniesienia wadium, a w wpłaty pieniężne sprawdza komisja na podstawie § 4 ust. 6 rozporządzenia, gdyż wówczas dochodziłoby do nierównego traktowania uczestników przetargu.

Zarówno przepisy zawarte w rozdziale pierwszym rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r., jak i odnoszące się do przetargu ustnego nie wskazują wprost na możliwość oraz przyczyny niedopuszczenia uczestnika do przetargu ustnego. Oczywiście takie uprawnienie komisja posiada na mocy § 10 ust. pkt 6 oraz § 14 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia<sup>7</sup>. Kwestia ta została jednoznacznie uregulowana w części dotyczącej przetargów pisemnych. Z brzmienia § 20 pkt 4 i § 24 ust. 4 rozporządzenia wynika, że niedopuszczenie (odmowa zakwalifikowania) ofert do części niejawnego przetargu następuje m.in. w razie niedołączenia do oferty dowodu wniesienia wadium. Przyjmując, że obowiązek określony w § 4 ust. 6 rozporządzenia spoczywa na komisji przetargowej także przy przetargu pisemnym, przyjąć należy, iż nie istnieją wynikające z przepisów prawa podstawy do różnicowania w tym zakresie obowiązków uczestników przetargów ustnych i pisemnych.

W konkluzji należy stwierdzić, że określony w § 4 ust. 5 rozporządzenia obowiązek przedłożenia dowodu wniesienia wadium dotyczy uczestników każdej z form przetargu (ustnej i pisemnej). Należy także podkreślić, że skutki prawne niedochowania tego obowiązku prowadzące do odmowy dopuszczenia uczestnika do przetargu są identyczne.

Przechodząc do wyjaśnienia zasadniczej kwestii: czy osobie ustalonej w protokole z przetargu jako nabywca nieruchomości na podstawie 70<sup>3</sup> § 3 k.c. służy roszczenie o zawarcie umowy przenoszącej własność tej nieruchomości także w przypadku unieważnienia przetargu na skutek uwzględnienia skargi,

---

<sup>7</sup> Par. 10.1: Przewodniczący komisji przetargowej sporządza protokół przeprowadzonego przetargu. Protokół powinien zawierać informacje o [...] 6) osobach dopuszczonych i niedopuszczonych do uczestniczenia w przetargu, wraz z uzasadnieniem. Par. 14.1: Przewodniczący komisji przetargowej otwiera przetarg, przekazując uczestnikom przetargu informacje, o których mowa w § 13 pkt 1–3, 6 i 7, podaje do wiadomości imiona i nazwiska albo nazwy lub firmy osób, które wniosły wadium lub zostały zwolnione z tego obowiązku zgodnie z § 5 oraz zostały dopuszczone do przetargu.

o której mowa w art. 40 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>8</sup>?, należy stwierdzić, że unieważnienie przetargu nie jest władczym aktem administracyjnym, lecz oświadczeniem o charakterze cywilnoprawnym, które może być poddane sądowej kontroli.

W związku z powyższym w orzecznictwie Sądu Najwyższego od dawna utrwalony jest pogląd, że w razie unieważnienia przetargu przez wojewodę sąd jest uprawniony do zbadania w procesie o zobowiązanie do zawarcia umowy zgodności z prawem ogłoszenia, organizacji i przeprowadzenia przetargu na zbycie nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub własność gminy<sup>9</sup>. Pogląd ten należy podzielić, gdyż – jak słusznie w uzasadnieniu uchwały argumentował Sąd Najwyższy – prawidłowość przeprowadzenia procedury przetargowej może być zweryfikowana zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym także w postępowaniu wszczętym powództwem, którym osoba ustalona w postępowaniu przetargowym jako nabywca nieruchomości dochodzi nakazania sprzedawcy złożenia oznaczonego oświadczenia woli. Sąd rozpoznający takie powództwo zobowiązany jest samodzielnie zbadać prawidłowość przebiegu postępowania przetargowego, niezależnie od stanowiska organu administracji państwowej w tym zakresie, a przepisy § 11 rozporządzenia nie mogą być interpretowane jako podstawa wyłączenia drogi sądowej. Nie sposób bowiem aprobować poglądu, że intencją ustawodawcy, który jednoznacznie zastrzega w ustawie cywilnoprawny tryb dysponowania nieruchomościami także publicznych osób prawnych, było przekazanie do wyłącznej właściwości organu administracji kontroli prawidłowości przebiegu postępowania przetargowego ze skutkami takiej kontroli dla praw i obowiązków wszystkich podmiotów uczestniczących w przetargu. Zważyć bowiem należy, że jeżeli na cały ciąg działań prawnych i faktycznych składają się różne czynności postępowania przetargowego, a suma tych czynności (lub którakolwiek z nich) oddziałuje na prawa podmiotowe osoby uczestniczącej w tych czynnościach, to niezbędny jest system umożliwiający ochronę jej praw podmiotowych. Elementem tego systemu ochrony jest możliwość wytoczenia przez ustalonego w protokole z przetargu nabywcę powództwa o nakazanie właścicielowi nieruchomości złożenia oznaczonego oświadczenia woli<sup>10</sup>. Jest przy tym niewątpliwe, że sąd w takim procesie może badać jedynie

---

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 40 ust. 5, uczestnik przetargu może, w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyniku przetargu ustnego lub doręczenia zawiadomienia o wyniku przetargu pisemnego, zaskarżyć czynności związane z przeprowadzeniem przetargu do wojewody, jeżeli przetarg dotyczy nieruchomości Skarbu Państwa, albo do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli przetarg dotyczy nieruchomości stanowiących własność tej jednostki. Jeżeli przetarg dotyczy nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60a ust. 2 pkt 1, uczestnik przetargu może zaskarżyć czynności związane z przeprowadzeniem przetargu do ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

<sup>9</sup> Por. uchwałę SN z 13 lutego 2003 r., III CZP 93/2002, OSNC 2003, nr 11, poz. 146.

<sup>10</sup> Por. uchwałę SN z 2 sierpnia 1994 r., III CZP 96/94, OSNC 1995, nr 1, poz. 11.

zarzuty dotyczące naruszenia przepisów prawa regulujących tryb przeprowadzania przetargu, nie jest natomiast władny dokonywać merytorycznej oceny zasadności rozstrzygnięć komisji przetargowej co do złożonych ofert<sup>11</sup>.

Wskazany zakres dopuszczalnej kontroli sądowej jest oczywisty, trudno bowiem przyjąć, aby organ administracyjny mógł swoim władczym działaniem, opartym na uznaniu administracyjnym, jednostronnie unieważnić przeprowadzony przetarg. Przy odmiennej interpretacji rola i funkcja obligatoryjnego z woli ustawodawcy postępowania przetargowego stawałaby się bowiem nader iluzoryczna. W orzecznictwie słusznie podkreśla się, że pisma wojewody unieważniającego przetarg nie można w żadnym razie traktować jako decyzji wydanej w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a pismo takie można jedynie uznać za zawierające cywilnoprawne oświadczenie o uchyleniu się przez Skarb Państwa od skutków prawnych przeprowadzonego przetargu<sup>12</sup>. Dokonane tym pismem unieważnienie przetargu jest jedynie deklaratywnym wyrazem przekonania organu administracji o wadliwości czynności postępowania przetargowego, bowiem nie zawiera wszystkich niezbędnych elementów decyzji administracyjnej, wymaganych w przepisie art. 107 § 1 k.p.a. Takie stanowisko wojewody nie jest więc władczym (administracyjnym) ani też jednostronnym (cywilnoprawnym) konstytutywnym rozstrzygnięciem, a może być uznane jedynie za cywilnoprawne oświadczenie Skarbu Państwa, złożone przez organ administracji działający jako *statio fisci*, o nieprawidłowościach w dokonaniu czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu. Jeżeli osoba ustalona w protokole z przeprowadzonego przetargu jako nabywca nieruchomości nie podzieli zapatrywania wyrażonego w piśmie organu administracji, to przez wytoczenie stosownego powództwa uruchomi tryb postępowania, w którym sąd zobowiązany jest całkowicie samodzielnie ocenić prawidłowość ogłoszenia, organizacji i przeprowadzenia przetargu oraz określić skutki prawne będące bezpośrednim rezultatem dokonanej oceny.

Tak szeroki przedmiotowo zakres kontroli sądu w tym postępowaniu wynika z faktu, że normy prawne zawarte w przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a regulujące przetargi na zbycie nieruchomości mają charakter norm imperatywnych, a zatem uchybienia tym normom powodują bezwzględną nieważność czynności prawnych działywanych w każdym z określonych w art. 38 ust. 1 ustawy etapów przeprowadzanego przetargu, a więc jego ogłoszenia, organizacji i przeprowadzenia. Wynik takiej wszechstronnej kontroli sądowej ma zatem bezpośrednie znaczenie do stwierdzenia istnienia obowiązku zawarcia umowy, będącego prze-

---

<sup>11</sup> Por. uzasadnienie uchwały SN z 25 kwietnia 1996 r., III CZP 36/96, OSNC 1996, nr 9, poz. 115.

<sup>12</sup> Por. uzasadnienie postanowienia SN z 30 października 1990 r., I CZ 265/90, OSNCP 1991, nr 10–12, poz. 132.

słanką uwzględnienia powództwa na podstawie art. 64 k.c. Uzupełniająco warto odnotować pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 1982 r.<sup>13</sup>, gdzie stwierdzono, że zasadność skorzystania z klauzuli unieważnienia przetargu bez podania przyczyn nie może być dowolna i podlega ocenie sądu przez pryzmat zasad współżycia społecznego.

Przytoczone rozważania dają podstawę do wysnucia wniosku, że niezależnie od tego, czy uprawnienie do unieważnienia przetargu zostało zastrzeżone w ogłoszeniu o przetargu, czy też ogłoszenie takiej przedmiotowej klauzuli nie zawiera, sąd w postępowaniu o zobowiązanie do zawarcia umowy jest uprawniony do oceny zgodności oświadczenia o unieważnieniu przetargu. W razie ustalenia, że oświadczenie takie jest bezskuteczne, gdyż było dowolne, oparte na wadliwej interpretacji prawa bądź nie opiera się na przepisach prawa, osobie ustalonej w protokole z przeprowadzonego przetargu jako nabywcy nieruchomości przysługuje na podstawie art. 70<sup>3</sup> § 3 w zw. z art. 70<sup>2</sup> § 3 i w zw. z art. 64 k.c. roszczenie o zawarcie umowy przenoszącej własność nieruchomości, które może być dochodzone także w przypadku unieważnienia przetargu. Oznacza to, że organizator przetargu ma prawny obowiązek zawarcia z uczestnikiem ustalonym w protokole z przeprowadzonego przetargu jako nabywca nieruchomości umowy sprzedaży nieruchomości na warunkach określonych w tym protokole.

## Summary

### ***Whether in case of tender cancellation, the purchaser may have a claim under the article 70<sup>3</sup> § 3 of Polish Civil Code about conclusion of the contract transferring the ownership of real property?***

Key words: auction, acquisition of real estate, civil law, invalidity of legal action, ownership of property, agreement.

The main aim of this paper is to explain the legal issue connected with the tender proceedings related to sale of real estate being public property. This issue requires to decide if in case of tender cancellation, the purchaser may have a claim under the article 70<sup>3</sup> § 3 of Polish Civil Code about conclusion of the contract transferring the ownership of real property. The author ascertains that recognition of refusal of admission a participant to attend the tender as lawful and invalidation of the tender without legitimate grounds, should lead to a conclusion that a statement of invalidation of the tender is legally ineffective. In a consequence it bears an obligation of organizer to sign a contract of selling this property with other participant of the tender as a purchaser of that property on the conditions stipulated in minutes of the tender.

---

<sup>13</sup> II CR 407/82, OSNCP 1983, nr 7, poz. 97.