



Sygn. akt II CSK 294/11

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 10 lutego 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Marian Kocon (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Marta Romańska

w sprawie z powództwa Miasta P.
przeciwko Izabeli P. i Waldemarowi P.
o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 10 lutego 2012 r.,
skargi kasacyjnej pozwanych
od wyroku Sądu Okręgowego
z dnia 28 grudnia 2010 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok w pkt 2 i 3 i przekazuje sprawę
Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powód Miasto P. sprzedało, w dniu 6 lutego 2003 r., pozwanym Izabeli P. i Waldemarowi P., stanowiący jego własność lokal mieszkalny o pow. 37,70 m² wraz z udziałem w prawie własności części wspólnych budynku i udziałem w użytkowaniu wieczystym gruntu, na którym budynek jest posadowiony. Cena zbywanego lokalu – w oparciu o opinię rzeczoznawcy majątkowego – ustalona została na kwotę 77 196 zł. Po zastosowaniu upustu cenowego (bonifikaty) cenę lokalu ustalono na kwotę 17 048,54 zł, którą nabywcy zapłacili w całości przed podpisaniem aktu notarialnego.

Nabyty od powoda lokal pozwani w dniu 25 września 2007 r. sprzedali za cenę 219 800 zł Janowi i Małgorzacie M. W dniu 30 października 2007 r. pozwani, przeznaczając całą uzyskaną ze sprzedaży kwotę, nabyli nieruchomość położoną w P. zabudowaną domem mieszkalnym szeregowym. Celem zakupu nieruchomości była poprawa warunków mieszkaniowych rodziny.

Wobec powzięcia wiadomości o sprzedaży lokalu, nabytego od powoda, wezwał on pozwanych do zwrotu kwoty 65 850,08 zł równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, wskazując jako podstawę art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedno. Tekst: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej powoływana jako u.g.n.). Ponieważ pozwani nie zwrócili żądanej kwoty dobrowolnie, powód Miasto P. wniósł o zasądzenie od nich tej kwoty z ustawowymi odsetkami od dnia 23 października 2008 r. do dnia zapłaty.

Wyrokiem z dnia 8 lipca 2010 r. Sąd Rejonowy oddalił powództwo. Sąd ten uznał, że powód miał prawo żądać zwrotu od pozwanych kwoty zwaloryzowanej bonifikaty, gdyż sprzedali oni nabyty od powoda lokal przed 22 października 2007 r., tj. przed dniem wejścia w życie art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. Sąd Rejonowy uznał jednak, że do umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego przez powodową gminę pozwanym należy zastosować art. 554 k.c., gdyż była to sprzedaż w zakresie działalności przedsiębiorstwa sprzedawcy. Gmina prowadząc na szeroką skalę sprzedaż lokali mieszkalnych poprzez utworzony specjalnie w tym celu zakład budżetowy w postaci Zarządu Komunalnych Zasobów Lokalowych, prowadzi

działalność, która spełnia cechy działalności gospodarczej. Jest to bowiem działalność w postaci zorganizowanego procesu, powtarzalna i zmierzająca co najmniej do racjonalnego gospodarowania zasobami mieszkaniowymi gminy, poprzez uzyskiwanie ze sprzedaży środków oraz obniżanie nakładów na utrzymanie lokali. Roszczenie gminy o zwrot bonifikaty Sąd uznał za roszczenie wynikające z umowy sprzedaży zawartej przez pozwanych z powodową gminą w dniu 6 lutego 2003 r., które powstało w dniu 25 września 2007 r. tj. w dniu sprzedaży przez pozwanych nabytego od gminy lokalu. Skoro zaś z pozwem powód wystąpił 28 grudnia 2009 r. jego roszczenie uległo przedawnieniu.

Rozpoznając apelację powoda Sąd Okręgowy uznał ustalenia faktyczne Sądu I instancji za własne i podzielił stanowisko skarżącego, że w sprawie doszło do naruszenia prawa materialnego, polegające na niewłaściwym zastosowaniu art. 554 k.c.

Sąd II instancji dostrzegając, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiły się dwa sposoby kwalifikacji roszczenia o zwrot bonifikaty na podstawie art. 68 ust. 2 u.g.n. opowiedział się za koncepcją uznającą, że takie roszczenie nie wynika z umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego jego najemcy, lecz że jego źródłem jest odrębny stosunek prawny, który powstaje z chwilą zajścia zdarzenia uzasadniającego zwrot bonifikaty jakim jest sprzedaż nabytego lokalu przed upływem określonego w ustawie czasu, gdy nie zachodzą wyjątki określone w art. 68 ust. 2a u.g.n. Obowiązek zapłaty zwaloryzowanej równowartości bonifikaty stanowi treść zobowiązania wynikającego z ustawy, odrębnego od stosunku prawnego nawiązanego umową zbycia i aktualizującego się w razie przedwczesnego dalszego zbycia lokalu (nieruchomości) nabytego od jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem Sądu II instancji, przepis art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. znajdzie zastosowanie jedynie wówczas, gdy pierwotny nabywca lokalu, sprzedał go po dniu 21 października 2007 r. Dopiero dnia 22 października 2007 r. weszły bowiem w życie przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, poszerzające katalog

przypadków wyłączających obowiązek zwrotu udzielanej bonifikaty o sytuację z art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n.

W konsekwencji, skoro pozwani sprzedali nabyty od powoda lokal w dniu 25 września 2007 r. – a więc przed wejściem w życie ustawy nowelizującej – nie mogą skutecznie powoływać się na regulację z art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. wyłączającą możliwość dochodzenia od nich zwrotu bonifikaty ze względu na fakt, iż za środki uzyskane ze sprzedaży tego lokalu nabyli — już po wejściu w życie ustawy nowelizującej — nieruchomości przeznaczoną na cele mieszkaniowe.

Mając na uwadze przedstawione argumenty, w szczególności okoliczność, że obowiązek zwrotu zwaloryzowanej równowartości bonifikaty udzielonej pozwany ma swe źródło w ustawie, a nie w zawartej przez strony procesu umowie sprzedaży, niedopuszczalne było uwzględnienie zarzutu przedawnienia w następstwie zastosowania art. 554 k.c. Przepis ten. określa bowiem jedynie termin przedawnienia roszczeń z umowy sprzedaży, która nie stanowi źródła zobowiązania pozwanych. Dodatkowo, w ocenie Sądu Okręgowego, roszczenie Miasta P. nie może zostać uznane za mieszczące się „w zakresie działalności przedsiębiorstwa” powoda – jak tego wymaga przepis art. 554 k.c. Sprzedaż lokali mieszkalnych przez jednostkę samorządu terytorialnego nie stanowi bowiem działalności gospodarczej, ale powinna być traktowana jako przejaw realizacji gospodarki komunalnej wykonywanej w zakresie użyteczności publicznej.

Sąd II instancji podzielił również pogląd Sądu Rejonowego, że uwzględnieniu powództwa nie sprzeciwiała się klauzula generalna z art. 5 k.c., na którą powołali się pozwani. Zastosowanie klauzuli generalnej, ustanawiającej zakaz korzystania w określonych granicach z praw podmiotowych, jest dopuszczalne wyjątkowo i musi mieć szczególnie wyraźne uzasadnienie merytoryczne i formalne oraz usprawiedliwienie w regułach etycznych i moralnych. W rozpoznawanej sprawie nie wystąpiły wyjątkowe okoliczności uzasadniające zastosowanie art. 5 k.c.

W skardze kasacyjnej skarżący zarzucili: naruszenie prawa materialnego, tj.:

- 1) art. 554 k.c. w zw. z art. 12, art. 23 ust. 1, art. 25 ust. 2, art. 34 ust. 1 i art. 68 u.g.n., art. 551, art. 56 i art. 118 k.c., art. 1, art. 2 i art. 7 ustawy o gospodarce komunalnej, art. 7 ust. 1 i art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 14

ustawy o finansach publicznych oraz art. 2 i art. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przez błędną ich wykładnię, a następnie niewłaściwe ich zastosowanie;

- 2) art. 68 u.g.n. w związku z art. 10 ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218) i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez błędną ich wykładnię, a następnie niewłaściwe ich zastosowanie polegające na uznaniu, iż żądanie zwrotu przez powoda od pozwanych bonifikaty udzielonej im przy sprzedaży lokalu mieszkalnego nie podlega art. 68 ust. 2a u.g.n. w wersji obowiązującej od dnia 22 października 2007 r.
- 3) art. 5 k.c. w zw. z art. 34 ust. 1 i art. 68 u.g.n. oraz art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez błędną ich wykładnię, a następnie niewłaściwe ich zastosowanie polegające na uznaniu, iż żądanie zwrotu przez powoda od pozwanych bonifikaty udzielonej im przy sprzedaży lokalu mieszkalnego nie jest sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Uzasadniony jest podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 68 ust. 2 pkt 5 u.g.n. przez jego niezastosowanie w rozpoznawanej sprawie. Uprawnienie jednostki samorządu terytorialnego do zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty udzielonej nabywcy lokalu mieszkalnego, w sytuacji gdy sprzedaje on ten lokal przed upływem terminu określonego w art. 68 ust. 2 wspomnianej ustawy wykazuje związek z pierwotną umową sprzedaży. Jest to jednak tylko związek funkcjonalny, w tym znaczeniu, że zwrot bonifikaty dotyczy wysokości ceny lokalu jaką jego nabywca był zobowiązany zapłacić za ten lokal. W umowie sprzedaży jaką gmina zawiera z jego najemcą ustala się cenę lokalu pomniejszoną o bonifikatę. Nie jest natomiast konieczne, z punktu widzenia skuteczności prawnej, ustalenie warunków zwrotu bonifikaty. Warunki te są ustalone w ustawie i co więcej uległy one istotnym zmianom w wyniku kilkakrotnych nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. Także więc i z tego powodu nie jest uzasadnione traktowanie uprawnienia gminy do żądania zwrotu bonifikaty i obowiązków nabywcy

lokalu od gminy w tym zakresie, jako wynikających z umowy sprzedaży. Obowiązek zwrotu bonifikaty powstanie dopiero wtedy gdy zajdą zdarzenia opisane w ustawie, które są zupełnie niezależne w sensie normatywnym od umowy sprzedaży. Co więcej, jak wynika z art. 68 ust. 2b u.g.n., taki obowiązek może obciążać nie tylko nabywcę lokalu od gminy, ale także jego osobę bliską, która nabyła od niego lokal. Wobec tego należy stwierdzić, że w art. 68 u.g.n. ustawodawca uregulował dwa różne stosunki prawne. Jeden z nich powstaje na podstawie umowy sprzedaży jaki zawiera jednostka samorządu terytorialnego z nabywcą lokalu. Jeżeli spełnione zostają warunki określone w art. 68 ust.1 powołanej ustawy, cena sprzedaży może zostać ustalona na bardzo dogodnych warunkach dla nabywcy, poprzez zastosowanie wysokiego upustu (bonifikaty). Taka regulacja jest niewątpliwie realizacją zasady zawartej w art. 75 Konstytucji, zgodnie z którą władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, między innymi poprzez popieranie ich działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

Stosunek prawny wynikający z takiej umowy określa typowe prawa i obowiązki sprzedawcy (jednostki samorządu terytorialnego) oraz kupującego, z tym że wysokość ceny ustalana jest przy uwzględnieniu regulacji zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 68 ust. 1, ust. 1a i ust. 1b). Dopiero wykonanie tego stosunku i przejście własności lokalu na jego nabywcę, stwarza podstawy do powstania drugiego stosunku prawnego. Ten drugi stosunek prawny może jednak w ogóle nie powstać. W jego ramach ustawodawca stara się zapewnić, aby środki publiczne przekazane nabywcy w postaci upustu cenowego, były rzeczywiście wydane na uzyskanie własnego mieszkania, a nie służyły do wzbogacenia się nabywcy kosztem tych środków. Dlatego powstanie obowiązku zwrotu uzależnione jest od spełnienia się łącznie kilku zdarzeń. Dopiero zajście ich wszystkich powoduje powstanie stosunku prawnego pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a nabywcą lokalu lub osobą bliską nabywcy, w ramach którego wierzytelności tej jednostki, w postaci możliwości żądania zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty, odpowiada dług drugiej strony tego stosunku w postaci powinności zapłaty kwoty równej zwaloryzowanej bonifikaty. Jest to, inaczej niż stosunek sprzedaży, stosunek jednostronnie zobowiązujący, gdyż jednostka

samorządu terytorialnego jest wierzycielem, a nabywca lokalu albo osoba bliska najemcy, dłużnikiem. Podobnie Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 131/09, OSNC 2010/9/118).

Stosunek prawny zwrotu bonifikaty powstanie gdy zajdą opisane w ustawie zdarzenia. Pierwszym z nich jest skuteczne nabycie lokalu od jednostki samorządu terytorialnego. Drugim aby cena nabycia takiego lokalu była udzielona z bonifikatą. Kolejnym zdarzeniem jest zawarcie przez nabywcę umowy sprzedaży nabytego lokalu przed upływem 5 lat, licząc od dnia jego nabycia (art. 68 ust. 2 u.g.n.). Obowiązek zwrotu bonifikaty nie powstanie jednak, gdy pomimo zajścia dwóch opisanych wyżej zdarzeń spełnione zostaną dwa kolejne. Po pierwsze, cena uzyskana ze sprzedaży zostanie przeznaczona przez pierwotnego nabywcę lokalu od jednostki samorządu terytorialnego, na nabycie kolejnego lokalu lub nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele mieszkalne. Aby stan faktyczny opisany w ustawie ziścił się, pierwotny nabywca musi wobec tego zawrzeć w ciągu 12 miesięcy od zbycia lokalu nabytego od gminy, kolejną umowę sprzedaży, w której nabędzie lokal lub nieruchomość na cele mieszkaniowe i zapłaci ustaloną cenę ze środków uzyskanych ze zbycia lokalu nabytego od jednostki samorządu terytorialnego. Jak widać stosunek zwrotu bonifikaty z pierwotną umową sprzedaży łączy tylko to, że stwarza on podstawę do uzyskania przez nabywcę tytułu własności do lokalu, co z kolei jest jednym z koniecznych wymogów złożonego stanu faktycznego, ale nie jest to wystarczające do powstania tego stosunku.

Z dotychczasowych ustaleń płynie wniosek, że stosunek zwrotu bonifikaty jest odrębnym od stosunku sprzedaży lokalu jaki powstał pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a najemcą tego lokalu. Stanowisko Sądu Apelacyjnego, w tym zakresie nie budzi wątpliwości, a zarzut naruszenia art. 554 k.c. podniesiony w skardze kasacyjnej uznać należy za niezasadny. Żądanie zwrotu bonifikaty niewątpliwie nie może też być kwalifikowane jako przejaw działalności gospodarczej jednostki samorządu terytorialnego. Realizacja uprawnienia jakie ustawa przyznaje jednostce samorządu terytorialnego ma bowiem na celu jedynie zapewnienie, aby środki publiczne, które ta jednostka przekazała w postaci upustu

cenowego nabywcy lokalu, były rzeczywiście przeznaczone na uzyskanie samodzielnego mieszkania, a nie wykorzystywane w innym celu.

Dokonana powyżej wykładnia art. 68 u.g.n. pozwala także na stwierdzenie, że stosunek zwrotu bonifikaty powstaje w sytuacji opisanej w art. 68 ust. 2a u.g.n. gdy zajdą następujące trzy zdarzenia. Po pierwsze, musi zostać zawarta umowa sprzedaży lokalu przez jednostkę samorządu terytorialnego, na mocy której najemca tego lokalu uzyska jego własność za cenę z bonifikatą. Po drugie, nabywca zawrze umowę sprzedaży takiego lokalu przed upływem 5 lat od jego nabycia. Po trzecie, tenże nabywca przed upływem 12 miesięcy od dnia jego sprzedaży zawrze kolejną umowę sprzedaży, na mocy której nabędzie lokal lub nieruchomości na cel mieszkalne za środki uzyskane ze sprzedaży lokalu nabytego od jednostki samorządu terytorialnego. Dopiero gdy zostaną łącznie spełnione opisane elementy złożonego stanu faktycznego można ocenić, czy jednostce samorządu terytorialnego przysługuje roszczenie o zwrot bonifikaty. Dlatego stosowanie art. 68 ust. 2a u.g.n. będzie możliwe gdy zostanie zawarta trzecia z umów sprzedaży, o których mowa w art. 68 ust. 2 i art. 68 ust. 2a. Mając na uwadze, że art. 68 ust. 2a wszedł w życie w dniu 22 października 2007 r. powinien on znaleźć zastosowanie w sytuacji gdy przynajmniej trzecia z tych umów została zawarta po tym terminie. Jeżeli bowiem uznalibyśmy, że ma on zastosowanie tylko w sytuacji gdy pierwsza lub druga umowa sprzedaży została zawarta przed wejściem w życie tego przepisu, to zostałby wypaczony jego sens. Rolą tego przepisu było niewątpliwie stworzenie dla nabywcy lokalu od jednostki samorządu terytorialnego warunków dla wykorzystania udzielonej mu pomocy publicznej, dla poprawy jego sytuacji mieszkaniowej z wykorzystaniem rynku mieszkaniowego. Dlatego powinien on również znaleźć zastosowanie do niezamkniętego jeszcze stanu faktycznego, który warunkuje powstanie stosunku zwrotu bonifikaty. Innymi słowy, jeżeli ostatnia z umów sprzedaży, potrzebnych do oceny czy taki stosunek powstał, została zawarta dopiero po 22 października 2007 r., to przepis art. 68 ust. 2a, znajdzie do niej zastosowanie. Ocena czy stosunek zwrotu bonifikaty powstał będzie bowiem możliwa dopiero w chwili gdy przepis ten miał już moc obowiązującą.

Mając to na uwadze, zasadnym jest, podniesiony w skardze kasacyjnej, zarzut niezastosowania art. 68 ust. 2a u.g.n., do oceny obowiązku zwrotu bonifikaty przez pozwanych. Biorąc to pod uwagę Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c., orzekł jak w sentencji wyroku.