



Sygn. akt IV CSK 260/11

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 16 lutego 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Dariusz Dończyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Mirosław Bączyk

SSN Katarzyna Tyczka-Rote

w sprawie z powództwa Agencji Mienia Wojskowego w Warszawie Oddziału
Terenowego Biura Agencji Mienia Wojskowego w O.

przeciwko Gminie Miasta M.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 16 lutego 2012 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 4 lutego 2011 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Powódka Agencja Mienia Wojskowego w Warszawie Oddział Terenowy Biura Agencji Mienia Wojskowego w O. wnosila o zasądzenie na jej rzecz od pozwanej Gminy Miasta M. kwoty 76.659,85 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 25 listopada 2008 r. do dnia zapłaty.

Wyrokiem z dnia 12 października 2010 r. Sąd Okręgowy w O. uwzględnił powództwo. Ustalił, że decyzją z dnia 14 sierpnia 2003 r. nr 78/03 Prezes Agencji Mienia Wojskowego w związku z bezprzetargową sprzedażą na rzecz Gminy Miasta M. nieruchomości położonej w M. przy ul. W., oznaczonej w ewidencji gruntów numerami działek [a], [b], [c], [d], [e] i [f], o łącznej powierzchni 14,0264 ha, udzielił bonifikaty w wysokości 62,83% od ceny nieruchomości w wysokości 8.070.000 zł. W wyniku udzielonej bonifikaty cena wyniosła 3.000.000 zł. W dniu 17 września 2003 r. strony sporządziły protokół w sprawie uzgodnień warunków zawarcia umowy sprzedaży w trybie bezprzetargowym z przeznaczeniem na powiększenie gminnego zasobu nieruchomości. W protokole uzgodnień nie zawarto wzmianki o rezygnacji przez powódkę z uprawnienia do żądania zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty na wypadek komercyjnego zbycia nieruchomości innym podmiotom. W dniu 30 września 2003 r. strony zawarły w formie aktu notarialnego przedwstępną umowę sprzedaży nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów numerami działek [a], [b], [c], [d], [e] i [f], a w dniu 2 grudnia 2003 r. – definitywną umowę sprzedaży, w której powódka udzieliła pozwanej bonifikaty od ceny sprzedaży uzgodnionej w protokole z dnia 17 września 2003 r.

W dniu 30 kwietnia 2004 r. pozwana oddała Spółdzielni Mieszkaniowej „P.” w M. w użytkowanie wieczyste działkę gruntu nr [g]. Na mocy umowy z dnia 17 września 2004 r. pozwana darowała Skarbowi Państwa działkę gruntu oznaczoną nr [h] z przeznaczeniem nieruchomości na utworzenie siedziby Prokuratury Rejonowej w M.. Pozwana, w drodze umowy z dnia 24 listopada 2004 r., wniosła jako aport prawo własności działki gruntu oznaczonej nr [i] do Towarzystwa Budownictwa Społecznego „K.” sp. z o.o. w M. w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej. W wyniku realizowanego przedsięwzięcia polegającego na adaptacji budynku koszarowego powstały 52 lokale mieszkalne, eksploatowane wyłącznie na zasadach najmu. Budynek wszedł w skład zasobu spółki, której

jedynym udziałowcem jest pozwana. Umową z dnia 20 grudnia 2004 r., pozwana sprzedała M. i B. małżonkom P. za cenę 151.500 zł działkę gruntu oznaczoną nr [j] z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową i usługową. W dniu 10 stycznia 2005 r. przeniosła w drodze umowy sprzedaży na rzecz D. i K. małżonków S. za cenę 181.000 zł działkę gruntu nr [k] z przeznaczeniem na cele mieszkalno-usługowe. Umową z dnia 14 stycznia 2005 r., pozwana sprzedała P. i A. małżonkom D. za cenę 227.000 zł działkę gruntu nr [l] na cele mieszkalno-usługowe. Na mocy umowy z dnia 18 lutego 2005 r. pozwana sprzedała Z. i Z. małżonkom L. za cenę 205.000 zł działkę gruntu oznaczoną nr [ł] z przeznaczeniem na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej. W dniu 13 września 2005 r. pozwana sprzedała działkę gruntu oznaczoną nr [m] T. Z. za cenę 393.900 zł na działalność usługową. Kolejną umową z dnia 6 października 2005 r. pozwana sprzedała A. . J. za cenę 68.500 zł działkę gruntu nr [n] z przeznaczeniem na działalność usługową. Na mocy umowy z dnia 12 października 2005 r. pozwana przeniosła, jako aport, prawo własności działki gruntu oznaczonej nr [o] na rzecz „M.E.C.” sp. z o.o. w M. w celu realizacji urządzeń infrastruktury technicznej. W dniu 12 października 2010 r. pozwana sprzedała za cenę 36.600 zł działkę nr [p] na rzecz S. i M. małżonków K. z przeznaczeniem pod zabudowę jednorodzinną. Umową z dnia 21 października 2005 r., zbyła na rzecz Z. i Z. małżonków L. za łączną cenę 129.442 zł działki nr [r], [s], [t], [u] i [w]. Kupujący oświadczyli, że zakupu dokonują w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Na mocy umowy sprzedaży z dnia 21 listopada 2005 r. pozwana przeniosła własność działki nr [x] na rzecz wspólników spółki cywilnej F.W., T. W. i Z.W.. W dniu 23 listopada 2005 r. pozwana sprzedała wspólnikom spółki cywilnej PPHU „E. M.” M. K. i M. S. działkę nr [j] za cenę 252.600 zł. Umową z dnia 28 listopada 2005 r. pozwana sprzedała za cenę 76.000 zł działkę nr [y] na rzecz W. i J. małżonków S. z przeznaczeniem na działalność usługową. Na mocy umowy z dnia 14 grudnia 2005 r. pozwana sprzedała za cenę 849.000 zł działkę nr [z] na rzecz „P. i G.” sp. z o.o. w P. z przeznaczeniem na usługi. W dniu 25 stycznia 2006 r. pozwana sprzedała za cenę 101.000 zł działkę nr [ź] na rzecz A. G. na cele usługowe. Umową sprzedaży z dnia 20 kwietnia 2006 r. pozwana zbyła działkę nr [ż] na rzecz J. i M. małżonków B. za cenę 275.000 zł w

celu prowadzenia działalności usługowej. Na mocy umowy z dnia 26 maja 2006 r. pozwana sprzedała za cenę 383.300 zł działkę nr [q] na rzecz „P. E.” sp. z o.o. w W. na cele usługowe. W dniu 30 czerwca 2006 r. pozwana sprzedała za cenę 480.000 zł działkę nr [1] na rzecz Przedsiębiorstwa Budownictwa Ogólnego sp. z o.o. w M. z przeznaczeniem na działalność usługową. Umową z dnia 7 września 2006 r. pozwana sprzedała M. i B. małżonkom P. za cenę 21.350 zł działkę nr [1] na cele usługowe. Na mocy umowy z dnia 24 października 2006 r. pozwana sprzedała działkę nr [2] za cenę 909.000 zł na rzecz J. L. w celu prowadzenia działalności gospodarczej. W dniu 21 maja 2008 r. pozwana sprzedała za cenę 26.132,40 zł działkę gruntu oznaczoną nr [3] na rzecz „P. E.” sp. z o.o. w W.. Na mocy umowy z dnia 5 września 2008 r. pozwana sprzedała M. i A. małżonkom K. za cenę 7.903,16 zł działkę gruntu oznaczoną nr [3].

Pismem z dnia 23 października 2008 r. powódka, powołując się na art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (obecnie, jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej: „u.g.n.”), wezwała pozwaną do zapłaty w terminie 14 dni kwoty 5.110.656,39 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 maja 2004 r. do dnia zapłaty tytułem zwaloryzowanej bonifikaty udzielonej przy sprzedaży nieruchomości. Wysokość zwaloryzowanej bonifikaty na dzień zbycia przez pozwaną Gminę poszczególnych nieruchomości wynosi łącznie 3.176.988 zł, w tym 159.126 zł – w odniesieniu do działki nr 185/6, kwotę 528.017 zł – w odniesieniu do działki nr [i] oraz kwotę 34.600 zł – w odniesieniu do działki nr [o].

W ocenie Sądu Okręgowego, żądanie podlegało uwzględnieniu na podstawie art. 68 ust. 2 u.g.n. Obowiązek zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty dotyczy każdego nabywcy nieruchomości, który przez upływem 10 lat dokonał jej dalszego zbycia. Oceniając podniesiony przez pozwaną zarzut nieważności umowy sprzedaży z dnia 2 grudnia 2003 r., Sąd Okręgowy przyjął, że przewidzianego w art. 14 u.g.n. wymagania uzyskania zgody wojewody na sprzedaż nieruchomości, nie można przenosić na sprzedaż nieruchomości z bonifikatą przez Agencję Mienia Wojskowego z uwagi na brak powiązań funkcjonalnych między tymi podmiotami. Według art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji

Mienia Wojskowego (Dz.U. Nr 90, poz. 405 ze zm.), przepisy u.g.n. mają jedynie odpowiednie zastosowanie. W tej sytuacji do udzielenia bonifikaty przez Prezesa Agencji Mienia Wojskowego przy sprzedaży nieruchomości nie jest konieczna zgoda wojewody. Artykuł 14 ust. 1 u.g.n. nie stanowił samodzielnej podstawy zbywania nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego i nie mógł być stosowany w oderwaniu od przepisu art. 68 tej ustawy. Obniżenie ceny przy sprzedaży nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jest bowiem rodzajem bonifikaty, o której stanowi art. 68 ust. 1 pkt 5 ustawy. Sprzedaż nieruchomości po obniżonej cenie, na podstawie art. 14 ust. 1 u.g.n., oraz z udzieleniem bonifikaty, na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n., nie są niezależnymi od siebie trybami sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa. W obu przypadkach przepisy u.g.n. wymagają uzyskania zgody wojewody na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

Sąd Okręgowy ustalił, że powódka nie zrzekła się prawa żądania zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty. Gdyby faktycznie zgodnym zamiarem stron była rezygnacja powódki z tego prawa, to zapis tego rodzaju znalazłby się w treści protokołu z rokowań, przedwstępnej umowy sprzedaży, umowy przyrzeczonej lub innej dokumentacji. Niezależnie od powyższego, warunkiem realizacji roszczenia określonego w art. 68 ust. 2 u.g.n. nie było zastrzeżenie w umowie sprzedaży prawa do żądania zwrotu bonifikaty, gdyż każda czynność prawna wywołuje nie tylko skutki w niej wprost wyrażone, ale również wynikające z przepisów ustawy. W dacie zawarcia umowy sprzedaży art. 68 ust. 2 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym do dnia 22 września 2004 r., dawał powódce możliwość dochodzenia na drodze sądowej zwrotu bonifikaty w wypadkach w nim przewidzianych. Według znowelizowanej treści art. 68 ust. 2 u.g.n., żądanie zwrotu bonifikaty, w wypadkach określonych w tym przepisie stało się obligatoryjne, co wyłączyło możliwość dokonywania przez strony umowy sprzedaży odmiennych ustaleń w przedmiocie żądania zwrotu bonifikaty, a oświadczenie obejmujące rezygnację z dochodzenia kwoty udzielonej bonifikaty nie mogło wywrzeć skutków prawnych. Od dnia 22 września 2004 r. na powódce ciążył ustawowy obowiązek dochodzenia od pozwanej, jako nabywcy, zapłaty kwoty udzielonej bonifikaty.

Zdarzeniami, które spowodowały konieczność zastosowania art. 68 ust. 2 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 września 2004 r., były umowy sprzedaży nieruchomości zawarte po tej dacie przez pozwaną w większości z podmiotami trzecimi. Zgodnie z zasadą bezpośredniego działania nowego prawa, zawarcie umów sprzedaży warunkowało obowiązek zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty w każdym przypadku zbycia nieruchomości przed upływem 10 lat od chwili ich pierwotnego uzyskania. Gmina, sprzedając osobom trzecim na cele komercyjne nieruchomości nabyte z bonifikatą, powinna była liczyć się z obowiązkiem zwrotu uzyskanego upustu, skoro nie realizowała założeń ustawy o gospodarce nieruchomościami, której celem nie jest zwiększenie majątku gminy poprzez dostarczanie jej po korzystnych cenach atrakcyjnych terenów, które będzie mogła sprzedać z zyskiem przed upływem karencji.

Dochodzona pozwem kwota stanowi jedynie część należnego powódce świadczenia z tytułu zwrotu udzielonej bonifikaty. Z wyliczonej zwaloryzowanej bonifikaty na dzień zbycia poszczególnych nieruchomości, wynoszącej łącznie kwotę 3.176.988 zł, należało odliczyć wartość bonifikaty przypadającej na działki gruntu oznaczone nr 185/6, [i] oraz 22/10. W przypadku zbycia działki nr [h] na rzecz Skarbu Państwa zastosowanie miało wyłączenie przewidziane w art. 68 ust. 2a pkt 3 u.g.n. Żądanie zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty w odniesieniu do działek nr [i] i [o] należało ocenić na podstawie art. 5 k.c. Na mocy umowy z dnia 24 listopada 2004 r. pozwana wniosła jako aport prawo własności działki nr [i] do Towarzystwa Budownictwa Społecznego „K.” sp. z o.o. w M. (100% udziałów należy do Gminy Miasta M.), którego celem jest realizacja zadań wynikających z ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, w szczególności poprzez budowę mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach dla osób o średnich dochodach, ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Natomiast na podstawie umowy z dnia 12 października 2005 r. pozwana przeniosła prawo własności działki nr [o] na rzecz „M.E.C.” sp. z o.o. z siedzibą w M. z przeznaczeniem na wykonanie urządzeń infrastruktury technicznej. W obu przypadkach celem zbycia nieruchomości była realizacja celów działalności inwestycyjnej służących ogółowi społeczności gminnej, co uzasadniało uznanie żądania zwrotu bonifikaty za sprzeczne z zasadami

współzycia społecznego. W tych okolicznościach roszczenie powódki o zwrot bonifikaty ograniczało się do kwoty 2.455.245 zł, przy czym Sąd Okręgowy na podstawie art. 68 ust. 2 u.g.n. zasądził od pozwanej na rzecz powódki kwotę 76.659,85 zł, zgodnie z treścią żądania pozwu. O odsetkach orzekł na podstawie art. 481 § 1 k.c.

Apelacja pozwanej, wniesiona od wyroku Sądu pierwszej instancji, została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w B. z dnia 4 lutego 2011 r., który uznał za prawidłowe ustalenia faktyczne oraz ocenę prawną Sądu pierwszej instancji. Sąd odwoławczy za nieuzasadniony uznał także zarzut naruszenia art. 5 k.c., gdyż nie można powódce zarzucić, że jej żądanie jest sprzeczne z zasadami współzycia społecznego w sytuacji, gdy spoczywa na niej ustawowy obowiązek dochodzenia od pozwanej zwrotu udzielonej bonifikaty.

Wyrok Sądu Apelacyjnego został zaskarżony w całości skargą kasacyjną przez pozwaną. W ramach podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. zarzucono:

- dokonanie błędnej wykładni art. 14 ust. 1 u.g.n. i uznanie, że nie może on stanowić samodzielnej podstawy prawnej do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości pomiędzy Skarbem Państwa a Gminą z ceną transakcyjną ustaloną poniżej wartości nieruchomości i w konsekwencji nie zastosowanie do rozpoznania w niniejszej sprawie tego przepisu, natomiast przyjęcie, iż sprawa może być rozstrzygana w oparciu o obie wykluczające się wzajemnie podstawy prawne, tj. art. 14 ust. 1 i art. 68 ust. 2 u.g.n.;
- art. 68 ust. 2 u.g.n.:
 - a) w związku z art. 5 k.c., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie (nieuwzględnienie dla oceny zasadności powództwa w odniesieniu do wszystkich nieruchomości faktu, iż pozwana zakupiła od powódki jedną nieruchomość, a nie zespół wydzielonych działek gruntu), podczas, gdy celem regulacji zawartej w art. 5 k.c. jest właśnie uniemożliwienie nadużywania uprawnień ustawowych sprzecznie z zasadami współzycia społecznego;

- b) dokonanie nieprawidłowej wykładni art. 68 ust. 2 u.g.n. z pominięciem gramatycznego znaczenia spójnika „lub” użytego w hipotezie normy i tym samym uznania, że obie przesłanki nie muszą być spełnione, łącznie, aby zaistniał obowiązek zwrotu bonifikaty nakładany na adresata normy;
- art. 24 u.g.n w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym poprzez ich nie uwzględnienie przy dokonywaniu oceny celu zakupu nieruchomości określonego w umowie notarialnej i tym samym uznaniu, że zdarzenia dające powodce podstawę żądania zwrotu wartości zwaloryzowanej bonifikaty zaistniały, podczas gdy jest odwrotnie.

Pozwana wniosła o uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie powództwa, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz wyroku Sądu Okręgowego w O. z dnia 12 października 2010 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.g.n., w brzmieniu obowiązującym w chwili zawarcia przez strony umowy sprzedaży, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogły być sprzedane jednostkom samorządu terytorialnego za cenę obniżoną (po zmianie tego przepisu obowiązującej od dnia 22 września 2004 r. - za cenę niższą niż ich wartość rynkowa). Zawarcie umowy wymagało uprzedniej zgody wojewody (art. 14 ust. 5). Według art. 28 ust. 1 u.g.n, sprzedaż nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej, stosownie do przepisów rozdziału 4 niniejszego działu. Jak stanowi art. 37 ust. 2 pkt 2 u.g.n., zawarty w rozdziale 4, nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli zbycie następuje między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego. W takim przypadku, zgodnie z art. 28 ust. 2, warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą, przy czym protokół ten stanowi podstawę do zawarcia umowy (art. 28 ust. 3). Zgodnie z art. 67 ust. 3 u.g.n., przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość. Z art. 67 ust. 1 wynika, że cenę nieruchomości ustala się na podstawie wartości określonej przez rzeczoznawcę

majątkowego. Z zestawienia dotychczasowych przepisów wynika, że sprzedaż za cenę obniżoną, o której mowa w art. 14 ust. 1 u.g.n., jest sprzedażą bezprzetargową za cenę niższą od jej wartości (art. 67 ust. 3) ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 67 ust. 1), uzgodnioną w protokole z przeprowadzonych rokowań. Art. 14 ust. 1 u.g.n. nie określa skali obniżenia ceny w odniesieniu do ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3.

Według art. 68 ust. 1 u.g.n., właściwy organ może udzielić - za zgodą wojewody (w odniesieniu do nieruchomości sprzedawanych przez Skarb Państwa) albo przez radę lub sejmik (w odniesieniu do nieruchomości samorządowych) – bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana na określony cel albo podmiotom określonym w tym przepisie, w tym, na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 68 ust. 1 pkt 5). Zastosowanie bonifikaty powoduje również obniżenie ceny – w odniesieniu do ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 u.g.n. – jaką kupujący w chwili zawarcia umowy faktycznie płaci sprzedającemu. Sprzedaż nieruchomości przy zastosowaniu bonifikaty, o której mowa w art. 68 ust. 1, wiąże się z powstaniem z mocy prawa – na podstawie art. 68 ust. 2 u.g.n. – szczególnego reżimu prawnego polegającego na konieczności zwrotu kupującemu zwaloryzowanej bonifikaty od ceny w razie wykorzystania nabytej nieruchomości niezgodnie z celami określonymi w art. 68 ust. 1 pkt 1-3 oraz 7 ustawy lub w razie zbycia nabytej nieruchomości w terminach określonych w art. 68 ust. 2 u.g.n.

Sąd Apelacyjny uznał za prawidłową wykładnię art. 14 ust. 1 u.g.n. dokonaną przez Sąd Okręgowy, który przyjął, że art. 14 ust. 1 jest przepisem ogólnym w stosunku do art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n., wobec czego „obniżenie ceny przy sprzedaży nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jest rodzajem bonifikaty, o której stanowi art. 68 ust. 1 pkt 5 ustawy”. Innymi słowy, zawarcie umowy sprzedaży na warunkach określonych w art. 14 ust. 1 wywołuje takie same skutki prawne, jak udzielenie bonifikaty, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n. W ocenie Sądu Najwyższego, odmiennej od stanowiska wyrażonego w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 września 2010 r., II CSK 146/10 (nie publ.), bezprzetargowa sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz jednostki samorządu terytorialnego za obniżoną cenę, na podstawie art. 14

ust. 1 u.g.n. (obecnie za cenę niższą od jej wartości rynkowej), nie wywołuje tych samych konsekwencji prawnych, jak sprzedaż nieruchomości z zastosowaniem bonifikaty od ceny, na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n. Wymienione przepisy (art. 14 ust. 1 oraz art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n.) regulują bowiem dwie instytucje dotyczące bezprzetargowej sprzedaży nieruchomości pomiędzy Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego.

Za przyjęciem, że sprzedaż za obniżoną cenę, o której mowa w art. 14 ust. 1 u.g.n., jest jednocześnie sprzedażą z zastosowaniem bonifikaty od ceny, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n., przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze, systematyka obu przepisów w ustawie; art. 14 ust. 1 jest zawarty w przepisach działu II (zatytułowanym: „Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialne”) w rozdziale 1 zawierającym zasady ogólne, natomiast art. 68 ust. 1 pkt 5 jest umieszczony w rozdziale 8 – poświęconym cenom, opłatom i rozliczeniom za nieruchomości – zawierającym szczegółowe regulacje dotyczące ceny jako jednego z elementów umowy sprzedaży. Po drugie, za tożsamością rozwiązań przyjętych w obu przepisach może przemawiać to, że identyczny jest efekt gospodarczy ich zastosowania w postaci obowiązku zapłaty przez kupującego ceny niższej od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 u.g.n. W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2002 r., III CZP 59/02 (OSNC 2003, nr 7-8, poz. 101) przyjęto, że istota bonifikaty sprowadza się do określenia w umowie ceny niższej niż wyznaczona ustawą, bonifikata jest zatem obniżeniem ceny, a nie jedynie sposobem jej uiszczenia.

Mimo podobieństwa omawianych regulacji występują także istotne różnice. Sprzedaż za cenę obniżoną (obecnie za cenę niższą od jej wartości rynkowej), o której mowa w art. 14 ust. 1 u.g.n., jest instytucją przewidzianą wyłącznie w odniesieniu do sprzedaży nieruchomości pomiędzy Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego. Jej istota polega na odstąpieniu od zasady ekwiwalentności świadczeń przez możliwość sprzedaży nieruchomości poniżej ceny, która co do zasady, wynikającej z art. 67 ust. 3 w zw. z art. 67 ust. 1 ust. 1 u.g.n., nie powinna być niższa od wartości nieruchomości ustalonej przez rzeczoznawcę. W razie sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym na

podstawie art. 14 ust. 1 u.g.n. cena ustalona zgodnie z art. 67 ust. 3 nie ma żadnej doniosłości prawnej (nie stanowi elementu istotnego umowy) ma znaczenie tylko w procesie negocjacji przez strony warunków umowy jako punkt odniesienia uzgodnionej przez strony skali obniżenia ceny.

Poza możliwością odejścia od zasady ekwiwalentności świadczeń, w przypadku sprzedaży nieruchomości za cenę obniżoną, z art. 14 ust. 1 u.g.n. nie wynikają żadne inne konsekwencje prawne, w szczególności roszczenie sprzedawcy wobec nabywcy nieruchomości o dopłatę wartości obniżonej ceny w razie zbycia tej nieruchomości. Należy przy tym dostrzec, że w tej samej jednostce redakcyjnej (w art. 14 ust. 1-4) uregulowano także inne nieekwiwalentne czynności związane z gospodarowaniem nieruchomościami pomiędzy Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego: oddawanie nieodpłatnie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, zamianę bez obowiązku dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości, zamiany własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczystego lub prawa użytkowania wieczystego na własność, a także zamiany praw użytkowania wieczystego dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami – w przypadku różnej wartości tych praw (art. 14 ust. 4 w zw. z art. 14 ust. 3). W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2010 r., III CZP 70/10 (OSNC 2010, nr 4, poz. 43) wyjaśniono, że w art. 14 u.g.n. ustawodawca w sposób limitowany i ścisły określił, jakie czynności prawne, dotyczące nieruchomości skarbowych lub samorządowych, mogą być dokonane bez zachowania pełnej ekwiwalentności. Możliwość odejścia od tej zasady jest ściśle ograniczona przedmiotowo i podmiotowo. W żadnych z tych przypadków, zgodnie z regulacją zawartą w art. 14 u.g.n., późniejsze zbycie nieruchomości nie wiąże się z koniecznością dokonania rozliczenia uzyskanej wskutek tej czynności korzyści majątkowej. Brak byłoby konsekwencji ustawodawcy gdyby przyjąć, że sprzedaż za obniżoną cenę wywołuje skutek sprzedaży z bonifikatą od ceny, a w konsekwencji, w razie zbycia nabytej nieruchomości, ma do niej zastosowanie art. 68 ust. 2 u.g.n., a podobnych konsekwencji nie powodowałoby zbycie nieruchomości nabytej

w drodze nieekwiwalentnej zamiany nieruchomości (prawa użytkowania wieczystego).

Regulacja zawarta w art. 14 ust. 1 u.g.n. ma charakter pełny, o czym przekonuje treść art. 14 ust. 5 u.g.n., który określa warunki zawarcia umów wymienionych w art. 14 ust. 1-4 u.g.n. Zgodnie z art. 14 ust. 5, w brzmieniu obowiązującym w chwili zawarcia przez strony umowy sprzedaży, zawarcie umów w sprawach, o których mowa w ust. 1-4 wymaga uprzedniej zgody wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa albo zgody odpowiednio rady lub sejmiku w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego. Zgoda, o której mowa w tym przepisie, obejmuje zarówno akceptację zawarcia umowy sprzedaży określonej nieruchomości pomiędzy Skarbem Państwa i jednostką samorządu terytorialnego, jak również skali obniżenia ceny. O tym, że unormowania zawarte w tej części u.g.n., w której zamieszczony został art. 14, nie mają jedynie charakteru deklaracji, lecz pełnych regulacji przekonuje także art. 13 ust. 1 u.g.n. dotyczący umowy darowizny nieruchomości pomiędzy Skarbem Państwa i jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami. Przepis ten nie tylko bowiem przewiduje możliwość zawarcia takiej umowy, ale również określa warunki jej zawarcia oraz przyczyny uzasadniające odwołanie darowizny.

Sprzedaż nieruchomości za obniżoną cenę (poniżej wartości rynkowej nieruchomości) może być zawarta tylko pomiędzy Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego. Umowy sprzedaży nieruchomości zawarte z innymi podmiotami z zastosowaniem bonifikaty od ceny nie są kwalifikowane przez ustawodawcę jako szczególny rodzaj nieekwiwalentnej umowy sprzedaży w odniesieniu do umowy sprzedaży nieruchomości, o której mowa w art. 13 ust. 1 u.g.n. Jeżeli sprzedaż nieruchomości za obniżoną cenę miałyby wywoływać te same skutki, co sprzedaż za cenę z bonifikatą, która nie jest instytucją ograniczoną podmiotowo, niezrozumiałe byłoby wyodrębnianie przez ustawodawcę w art. 14 ust. 1 u.g.n. nieekwiwalentnej umowy sprzedaży za obniżoną cenę pomiędzy Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego.

Według orzecznictwa Sądu Najwyższego, zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości z zastosowaniem bonifikaty od ceny jest jednym z elementów złożonego stosunku prawnego. W razie zawarcia takiej umowy oraz zaistnienia w okresie karencji jednego ze zdarzeń określonych w art. 68 ust. 2 u.g.n. (zbycia nieruchomości lub wykorzystania jej niezgodnie z celami określonymi w art. 68 ust. 1 pkt 1-3 i 7) powstaje *ex lege* obowiązek zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 131/09, OSNC 2010, nr 9, poz. 118). W przypadku sprzedaży nieruchomości z bonifikatą, cena, ustalona zgodnie z art. 67 ust. 3 u.g.n., jest istotnym elementem umowy. Zgodnie bowiem z tym przepisem, w przypadku sprzedaży bezprzetargowej cena jest ustalana zgodnie z art. 67 ust. 3 u.g.n. a jej faktyczne obniżenie jest konsekwencją udzielenia przez właściwy organ bonifikaty w trybie przewidzianym w art. 68 ust. 1 u.g.n. Cena ustalona zgodnie z art. 67 ust. 3 u.g.n. stanowi podstawę zastosowania bonifikaty (wysokości zastosowanego upustu od ceny), a w razie zbycia nieruchomości w terminach przewidzianych w art. 68 ust. 2 lub wykorzystania nieruchomości niezgodnie z celem dla jakich została udzielona, stanowi ona podstawę obliczenia wysokości roszczenia o zwrot zwaloryzowanej bonifikaty. Należy mieć przy tym na uwadze, że mechanizm przewidziany w art. 68 ust. 2 u.g.n., w razie zaistnienia przewidzianych w nim okoliczności, powoduje skutki ekonomiczne takie, jakby umowa sprzedaży została zawarta z zachowaniem zasady ekwiwalentności świadczeń. W uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2008 r., III CZP 130/07 (OSNC 2008, nr 10, poz. 108) wyjaśniono, że w istocie nie chodzi tu o zwrot tej kwoty, lecz o uiszczenie dopłaty do rzeczywistej ceny zbywanej nieruchomości, obniżonej na skutek zastosowania bonifikaty. Ponadto art. 68 ust. 2 u.g.n., jako przepis wywołujący szczególne skutki prawne w razie zawarcia umowy sprzedaży z zastosowaniem bonifikaty od ceny – w odniesieniu do konsekwencji prawnych wynikających z zawarcia umowy sprzedaży – nie może być stosowany do innych umów sprzedaży, w tym do umowy sprzedaży z zastosowaniem obniżenia ceny – jeżeli nie wynika to wyraźnie z przepisów prawa.

Przeciwko przyjęciu, że art. 68 ust. 1 pkt 5 dotyczy także sprzedaży, o której mowa w art. 14 ust. 1 u.g.n., przemawia wzgląd na zakaz dokonywania wykładni

przepisów w taki sposób, że określony przepis uznaje się za zbędny (zakaz wykładni *per non est*). Tymczasem do takiego wniosku należałoby dojść gdyby przyjąć, że art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n. obejmuje także sprzedaż, o której mowa w art. 14 ust. 1 u.g.n. Przepisy zawarte w art. 14 ust. 1 i 5 oraz art. 68 ust. 1 pkt 5 regulowałyby te same instytucje prawne oraz warunki formalne umożliwiające ich zastosowanie. Przepisy zawarte w art. 14 ust. 1 i 5 u.g.n. – w zakresie odnoszącym się do sprzedaży za cenę obniżoną – byłyby zbędne, gdyż wystarczyłaby regulacja zawarta w art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n. względnie odesłanie do art. 68 ust. 2 u.g.n., w razie zbycia nieruchomości nabytej na podstawie art. 14 ust. 1 u.g.n. Wskazanie w art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n., że sprzedaż z zastosowaniem bonifikaty od ceny dotyczy także sprzedaży nieruchomości pomiędzy Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego oznacza, że pomiędzy tymi podmiotami – mogącymi zawrzeć umowę sprzedaży nieruchomości za cenę obniżoną – możliwe jest również zawarcie umowy ze szczególnymi skutkami prawnymi wynikającymi z art. 68 ust. 2 u.g.n., tj. z obowiązkiem zwrotu zwaloryzowanej kwoty równej udzielonej bonifikacie w razie zbycia tak nabytej nieruchomości w terminie określonym w tym przepisie (10 lat).

Za dokonaną wykładnią art. 14 ust. 1 w zw. z art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n. przemawiają także względy funkcjonalne. Celem instytucji bonifikaty przewidzianej w art. 68 ust. 1 u.g.n. jest wspieranie przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego szczególnie ważnych społecznie celów. Jest to zastosowanie przywileju finansowego, będącego formą pomocy publicznej (por. uzasadnienie uchwały z dnia 11 kwietnia 2008 r., III CZP 130/07). Z tej przyczyny instytucja ta nie powinna służyć wzbogacaniu się nabywców nieruchomości kosztem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, których nieruchomości są zbywane z bonifikatą od ceny, w tym także wzbogacaniu się Skarbu Państwa kosztem jednostek samorządu terytorialnego i odwrotnie. Jednakże charakter i zakres zadań wykonywanych przez Skarb Państwa oraz jednostki samorządu terytorialnego jest tego rodzaju, że nie można wyłączyć potrzeby gospodarczej zbycia całości lub części nabytych przez te podmioty nieruchomości, w terminie krótszym niż wynika to z art. 68 ust. 2 u.g.n., w celu realizacji zadań publicznych. Z drugiej strony, przyczyną zbycia nieruchomości za obniżoną cenę wcale nie musi

być zamiar zastosowania przywileju finansowego wobec nabywcy nieruchomości (Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego), lecz uzasadniona ekonomicznie potrzeba podmiotu zbywającego na podstawie art. 14 ust. 1 u.g.n. nieruchomość niepotrzebną temu podmiotowi dla realizacji jego zadań, generującą straty albo, gdy prawidłowe zagospodarowanie tej nieruchomości wymaga przedsięwzięcia odpowiednich działań organizacyjnych przekraczających możliwości gospodarcze i zadania ustrojowe danego podmiotu. Przyjęcie, że przewidziana w art. 14 ust. 1 u.g.n. instytucja sprzedaży nieruchomości za cenę obniżoną nie wywiera skutków sprzedaży z bonifikatą od ceny, oznacza, że Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego mogą wybrać – odpowiednią do przyczyn zbycia nieruchomości oraz zamierzonego celu umowy – podstawę jej zawarcia. Tylko w przypadku wyboru sprzedaży z bonifikatą od ceny nabywca nieruchomości musi liczyć się z koniecznością zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty w razie jej zbycia w okresie karencji. Zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości na podstawie art. 68 ust. 1 u.g.n. będzie więc uzasadnione wówczas, gdy przyczyną sprzedaży nieruchomości jest szczególny cel, którego osiągnięcie wyłącza zbycie tej nieruchomości w okresie karencji.

Podniesiony wyżej argument funkcjonalny w ramach wykładni art. 14 ust. 1 u.g.n. wspiera nowelizacja art. 68 u.g.n. dokonana ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 173, poz. 1218), mocą której dodano do art. 68 ust. 2c, według którego organ może odstąpić od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty, w innych przypadkach niż określone w art. 68 ust. 2a, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku. Celem dodanego przepisu było zwiększenie swobody obrotu nieruchomościami nabytymi na podstawie umowy sprzedaży za cenę z zastosowaniem bonifikaty i odstąpienie, w uzasadnionych przypadkach, od obligatoryjnego żądania zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty. Przyjęta wykładnia art. 14 ust. 1 u.g.n. umożliwia zbycie nieruchomości między Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego bez konieczności sięgania do instrumentu przewidzianego obecnie w art. 68 ust. 2c, w sytuacji gdy jeszcze przed zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości strony (Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego) znają i akceptują szczególne okoliczności uzasadniające możliwość

zbycia – w całości albo części – nieruchomości przez jej nabywcę w terminie przewidzianym w art. 68 ust. 2 u.g.n. Ze względu na charakter i rodzaj zadań Skarbu Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, jak również tryb wyrażania zgody na sprzedaż za obniżoną cenę (art. 14 ust. 5 u.g.n.) nie istnieje przy tym niebezpieczeństwo wykorzystania instytucji przewidzianej w art. 14 ust. 1 u.g.n. do osiągnięcia nieuzasadnionych korzyści majątkowych kosztem majątku podmiotu zbywającego nieruchomość.

O braku tożsamości instytucji przewidzianych w art. 14 ust. 1 oraz art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n. przekonują również nowelizacje obu przepisów dotyczące procedury wyrażania zgody na zbycie nieruchomości po cenie obniżonej (art. 14 ust. 5) oraz na udzielenie bonifikaty od ceny (art. 68 ust. 1). Tylko bowiem początkowo, po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, przepisy te były tożsame i przewidywały konieczność wyrażenia zgody na zawarcie umowy sprzedaży za cenę obniżoną lub udzielenie bonifikaty od ceny, odpowiednio przez wojewodę – w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa – albo przez radę lub sejmik – w odniesieniu do nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego. Ustawą z dnia 15 października 2008 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 220, poz. 1412) zmieniono m.in. art. 14 ust. 5 oraz dodano art. 60a. Celem tej nowelizacji było w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1 oraz 60a ust. 2 pkt 1 (nieruchomości, które pozostały po zlikwidowanej lub sprywatyzowanej państwowej osobie prawnej, nieruchomości przeznaczonych na potrzeby Kancelarii Rady Ministrów, Rządowego Centrum Legislacji, Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich oraz na potrzeby statutowe Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad) przyznanie kompetencji do ich gospodarowania jednemu organowi – ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa. Zgodnie ze znowelizowanym art. 14 ust. 5 u.g.n., zawarcie umów w sprawach, o których mowa w art. 14 ust. 1-4, wymaga uprzedniej zgody wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, z wyłączeniem umów zawieranych przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60a ust. 2 pkt 1. Taka

regulacja oznacza, że minister do spraw Skarbu Państwa jest uprawniony do zawarcia bez zgody organu wymienionego w art. 14 ust. 5 (wojewody) umowy sprzedaży nieruchomości, o której mowa w art. 14 ust. 1. Na skutek tej nowelizacji nie uległ natomiast zmianie art. 68 ust. 1 u.g.n. Z tej przyczyny kompetencja ministra nie obejmuje prawa do udzielania bonifikat przewidzianych w art. 68 ust. 1, z wyłączeniem sytuacji określonej w art. 61 ust. 2 u.g.n. (udzielenie bonifikaty przez ministra, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 11 u.g.n.). Właściwym organem do udzielenia bonifikaty, w przypadku tych nieruchomości, będzie, zgodnie z art. 4 pkt 9 w zw. z art. 23 ust. 1 u.g.n., starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Ponadto na podstawie 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) dodano do art. 68 u.g.n. ust. 3a, według którego zgoda, o której mowa w ust. 1 i 3 (dotycząca bonifikat) może dotyczyć więcej niż jednej nieruchomości. Natomiast ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 206, poz. 1590) dodano do art. 68 u.g.n. ust. 1b przewidujący, że w zarządzeniu wojewody albo w uchwale rady lub sejmiku, o których mowa w ust. 1, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Analogicznych rozwiązań nie zawiera art. 14 ust. 5 u.g.n., który nadal przewiduje konieczność wyrażenia zgody na zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości przez wymienione w tym przepisie organy indywidualnie w odniesieniu do nieruchomości będącej przedmiotem sprzedaży po cenie obniżonej (obecnie, za cenę niższą niż ich wartość rynkowa).

Nie był natomiast uzasadniony zarzut naruszenia art. 68 ust. 2 u.g.n., gdyż wbrew stanowisku skarżącej, zastosowanie art. 68 ust. 2 zd. pierwsze u.g.n. aktualizuje się, gdy zajdzie jedna z przesłanek określonych w tym przepisie, tj. gdy w terminie określonym w tym przepisie nabywca nieruchomości kupionej za cenę z zastosowaniem bonifikaty dokona jej zbycia albo wykorzysta na inne cele niż określone w art. 68 ust. 1 pkt 1-3 i pkt 7. Wbrew stanowisku skarżącej, art. 68 ust. 2 u.g.n. nie można interpretować w ten sposób, że zbycie nieruchomości aktualizuje możliwość żądania zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty jedynie wówczas, gdy dotyczy bonifikaty przedmiotowej udzielonej na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 1-3 i pkt 7 u.g.n.

Przeciwko temu, że art. 68 ust. 2 u.g.n. nie ma zastosowania w przypadku sprzedaży z zastosowaniem bonifikaty pomiędzy Skarbem Państwa i jednostką samorządu terytorialnego przemawia nie tylko wzgląd na cel tej instytucji, który wyklucza wzbogacanie się nabywcy nieruchomości kosztem majątku Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (zbywcy nieruchomości), ale również treść późniejszej nowelizacji art. 68 u.g.n. w zakresie wyłączeń obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty. W chwili zawarcia przez strony umowy wyłączenie zastosowania sankcji przewidzianej w art. 68 ust. 2 zd. pierwsze u.g.n. dotyczyło zbycia nieruchomości na rzecz osoby trzeciej. W wyniku nowelizacji art. 68, dokonanej ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), dodano ust. 2a, który wyłączył zastosowanie art. 68 ust. 2 dodatkowo w przypadku dalszego zbycia nieruchomości nabytej z zastosowaniem bonifikaty od ceny pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i Skarbem Państwa. Nowelizacja ta potwierdza, że art. 68 ust. 2 u.g.n. ma zastosowanie także w razie zbycia przez jednostkę samorządu terytorialnego innym podmiotom niż wymienionym w art. 68 ust. 2a pkt 2 i 3 u.g.n. nieruchomości nabytej za cenę z zastosowaniem bonifikaty, gdyż w przeciwnym przypadku dodanie tego przepisu byłoby zbędne.

Skoro sam ustawodawca przesądził w art. 68 ust. 2a u.g.n., że żądanie zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty jest wyłączone wówczas, gdy nabyta od Skarbu Państwa nieruchomość zostanie zbyta przez jednostkę samorządu terytorialnego jedynie na rzecz Skarbu Państwa lub innej jednostki samorządu terytorialnego, to za nieuzasadniony należy uznać zarzut naruszenia art. 24 u.g.n. w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) przez nieuwzględnienie celu zakupu nieruchomości określonego w akcie notarialnym (na powiększenie gminnego zasobu nieruchomości) jako wyłączającego możliwość żądania przez powódkę zwrotu kwoty zwaloryzowanej bonifikaty z powodu sprzedaży części nabytej nieruchomości innym podmiotom niż wymienionym w art. 68 ust. 2a u.g.n. Niezależnie więc od celu, jaki był przyczyną udzielenia bonifikaty przez powodową Agencję pozwanej Gminie wtórne zbycie w okresie karencji nieruchomości, nabytej

z zastosowaniem bonifikaty od ceny, innym podmiotom niż wymienionym w art. 68 ust. 2a u.g.n. powodowało konieczność zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty. Okoliczność ta nie była jednak pozbawiona jakiegokolwiek znaczenia w sprawie, gdyż powinna być uwzględniona – o czym będzie mowa dalej – w ramach wykładni postanowień umowy oraz oceny podstaw do zastosowania art. 5 k.c.

Artykuł 68 ust. 2 u.g.n. ma zastosowanie także wówczas, gdy przedmiotem wtórnego zbycia jest nieruchomości nabyta od Skarbu Państwa przez jednostkę samorządu terytorialnego za cenę z zastosowaniem bonifikaty, której przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego uległo zmianie po jej nabyciu, jak również, wtedy, gdy przedmiotem zbycia jest część tak nabytej nieruchomości. Wynika to z celu instytucji bonifikaty, którym jest preferencyjna sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa oraz komunalnych ze względu na szczególne cele społeczne, na jakie nieruchomości te mają być wykorzystane. Sprzedaż nieruchomości z zastosowaniem bonifikaty od ceny nie powinna być wykorzystywana do wzbogacania się jednego podmiotu publicznego kosztem drugiego z nich. Do tego prowadziłoby zaś zbycie nieruchomości w razie zmiany jej przeznaczenia albo zbycie części z nabytej na preferencyjnych zasadach nieruchomości. Z tej przyczyny nie zasługiwał także na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 68 ust. 2 u.g.n. w zw. z art. 5 k.c. uzasadniony tym, że pozwana zbyła nowowydzielone działki gruntu z nieruchomości nabytej od powódki. Ponadto art. 5 k.c. jest samodzielną podstawą odmowy udzielenia ochrony prawnej wówczas, gdy stronie przysługuje określone prawo podmiotowe (w tym przypadku roszczenie) nie może natomiast stanowić elementu wykładni innych przepisów prawa materialnego, skutkiem którego byłaby taka ich interpretacja, która prowadziłaby do uznania, że prawo podmiotowe w ogóle nie powstało. Należy jednak zaznaczyć, że treść uzasadnienia skargi kasacyjnej wskazuje, że skarżąca podniosła także zarzut naruszenia art. 5 k.c., który uznać należy za uzasadniony. Sąd Apelacyjny bezzasadnie wykluczył bowiem możliwość zastosowania tego przepisu w rozpoznanej sprawie tylko dlatego, że ustawodawca wprowadził obligatoryjny obowiązek dochodzenia zwaloryzowanej bonifikaty. Nie sprzeciwia się to jednak możliwości uznania takiego żądania za nadużycie prawa przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności sprawy. W postępowaniu pozwana

podnosiła, że zawarła umowę sprzedaży nieruchomości, deklarując powódce określony zamiar wykorzystania nabytej nieruchomości, którego elementem był plan zbycia części nabytej nieruchomości w celu pozyskania środków finansowych na zagospodarowanie pozostałej części nieruchomości, która miała pozostać w zasobach gminnych nieruchomości. W przeciwnym razie, ze względu na swoją sytuację finansową, pozwana nie nabyłaby nieruchomości stanowiącej własność powódki. Okoliczność ta, podobnie jak podnoszone przez pozwaną motywy, jakie były przyczyną złożenia pozwanej przez powódkę oferty nabycia nieruchomości za cenę poniżej jej wartości rynkowej (obawa przed koniecznością wykorzystania nieruchomości powodowej Agencji dla zaspokojenia roszczeń reprivatyzacyjnych i tzw. zabużańskich), nie były przedmiotem ustaleń i ocen Sądu Apelacyjnego, co uzasadnia zarzut naruszenia art. 5 k.c.

Z tych względów, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w B.. Błędna wykładnia art. 14 ust. 1 u.g.n. była bowiem podstawą przyjęcia przez ten Sąd, że do żądania powódki miał zastosowanie art. 68 ust. 2 u.g.n., gdyż sprzedaż nieruchomości dokonana na podstawie art. 14 ust. 1 u.g.n. – który również powołano w umowie sprzedaży nieruchomości – oznaczała zarazem sprzedaż dokonaną na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n. (z zastosowaniem bonifikaty od ceny). Tymczasem fakt powołania w umowie sprzedaży jako jej podstawy także art. 14 ust. 1 u.g.n. oraz wskazania celu zawarcia umowy oznacza konieczność dokonania wykładni postanowień tej umowy, przy zastosowaniu reguł wykładni przewidzianych w art. 65 § 2 k.c. i ustalenia rzeczywistego zamiaru stron tej umowy, a mianowicie, czy strony zawarły umowę sprzedaży z bonifikatą od ceny, czy też umowę sprzedaży za cenę obniżoną. Przyjęcie, że sprzedaż została dokonana z zastosowaniem bonifikaty od ceny zaktualizuje konieczność oceny żądania powódki przez pryzmat normy wynikającej z art. 5 k.c. O kosztach postępowania kasacyjnego postanowiono na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.

md

/tp/