



Sygn. akt IV CSK 495/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 maja 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jan Górowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marian Kocon

SSN Zbigniew Kwaśniewski

w sprawie z powództwa Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki
Nieruchomościami Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w G.
przeciwko A. Z.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 15 maja 2014 r.,

skargi kasacyjnej pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w T.

z dnia 6 marca 2013 r.,

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

UZASADNIENIE

Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieruchomościami sp. z o.o. w G. wniosło o zasądzenie od pozwanego A. Z. kwoty 55 936,34 zł z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu oraz kosztami procesu tytułem bonifikaty jaką uzyskała córka pozwanego przy zakupie mieszkania od powódki, które następnie darowane pozwanemu zostało sprzedane przez niego osobom trzecim.

Nakazem zapłaty z dnia 19 kwietnia 2012 r. Sąd Rejonowy w G. powództwo uwzględnił. Pozwany w sprzeciwie wniósł o oddalenie powództwa w całości podnosząc przede wszystkim zarzut braku legitymacji czynnej powódki.

Wyrokiem z dnia 3 września 2012 r. Sąd Rejonowy w G. zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 52 447,22 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 5 kwietnia 2012 r. i oddalił powództwo w pozostałej części.

Ustalił, że powódka jako spółka powstała w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności Miasta G. w wyniku przekształcenia zakładu budżetowego pod nazwą Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w G. W § 35 umowy tej spółki postanowiono, że ma ona obowiązek respektowania roszczeń wynikających z przepisów ustawowych dotyczących gospodarowania nieruchomościami, a w przypadku sprzedaży lokali mieszkalnych respektowania pierwszeństwa najemców w ich nabyciu.

Córka pozwanego M. Z. w dniu 14 lipca 2008 r. zawarła z powodem umowę najmu lokalu mieszkalnego położonego w G. przy ul. P. 2/28, po czym w dniu 5 sierpnia 2008 r. przedmiotowy lokal od powoda kupiła za cenę 73 812 zł, jednak przy zastosowaniu 70% bonifikaty i w związku z tym zapłaciła cenę 22 143,60 zł. W § 6 umowy sprzedaży zastrzeżono, że nabywczyni lokalu zobowiązana będzie do zwrotu udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji, jeżeli przed upływem 5 lat od dnia nabycia zbędzie lokal lub przeznaczy go na inny cel, przy czym zastrzeżenie to nie dotyczy osoby bliskiej.

W dniu 15 lutego 2010 r. pozwany otrzymał przedmiotowy lokal od swojej córki w formie darowizny po czym w dniu 14 kwietnia 2010 r. sprzedał go A. B. W dniu 31 stycznia 2012 r. wezwany został do zwrotu bonifikaty.

Rozważając zarzut pozwanego braku jego legitymacji czynnej w sprawie, Sąd Rejonowy wskazał, że brzmienie art. 68 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 i ust. 2b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej: „u.g.n.”) mogłoby wskazywać, że nie ma on zastosowania do powódki będącej inną osobą prawną, niż jednostka samorządu terytorialnego, zwłaszcza że znajduje się on w dziale drugim ustawy zatytułowanym „Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność skarbu państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego”. Jego zdaniem, nie oznacza to jednak niemożliwości zastosowania tych unormowań do zbywania nieruchomości stanowiących własność innych osób prawnych.

W świetle bowiem art. 4 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm., dalej: „u.p.l.”) tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gospodarka komunalna jest wykonywaniem przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, jedn. tekst: Dz.U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236 ze zm., dalej: „u.g.k.”). Oznacza to, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej odbywa się przez prowadzenie gospodarki komunalnej. Według art. 2 u.g.k. gospodarkę komunalną gmina może prowadzić za pośrednictwem zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego. Skoro powódka powstała w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności G., to realizuje ona gospodarkę komunalną w tym zakresie. Z tych względów Sąd Rejonowy przyjął, że dział drugi ustawy o gospodarce nieruchomościami ma zastosowanie również do gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność spółki prawa handlowego, prowadzącej gospodarkę komunalną.

Sąd Rejonowy odwołał się także do uchwały nr .../126/02 Rady Miejskiej G. z 27 października 2004 r. w sprawie udzielania bonifikat przy sprzedaży mieszkań znajdujących się w budynkach stanowiących własność Gminy Miasta G. i wniesionych aportem do powódki, jako spółki prawa handlowego. Aktem tym Rada

wyraziła zgodę na udzielenie bonifikaty w wysokości 70% od ceny sprzedaży tych lokali mieszkalnych wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej w budynkach stanowiących własność Gminy i wniesionych aportem do powodowej spółki. Poza tym, jego zdaniem, z treści tej uchwały, jak i § 35 umowy spółki wynikało, że spółka miała obowiązek stosowania bonifikaty przy ich sprzedaży.

Uznając roszczenie za zasadne, Sąd Rejonowy w oparciu o dane statystyczne dokonał waloryzacji bonifikaty na podstawie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie od 2009 r. do marca 2010 r. według których zwaloryzowana bonifikata wyniosła kwotę 52 447,72 zł i taką też sumę ostatecznie zasądził.

Apelację pozwanego od tego wyroku Sąd Okręgowy w T. oddalił; podzielił ustalenia faktyczne dokonane przez sąd pierwszej instancji i przyjął je za podstawę swojego rozstrzygnięcia. Odnosząc się do zarzutu braku legitymacji czynnej, podzielił w tej materii argumentację prawną Sądu pierwszej instancji, choć zauważył, że w zawartej umowie z dnia 5 sierpnia 2009 r. nie została wprost uregulowana kwestia skutków prawnych ewentualnej odsprzedaży lokalu przez osobę bliską nabywcy w terminie przed upływem 5 lat od dnia pierwotnego nabycia.

Na poparcie dokonanej przez Sąd pierwszej instancji wykładni, odwołał się do argumentu, że obowiązek zwrotu kwoty równej zwaloryzowanej bonifikacie stanowi samoistną treść zobowiązania wynikającego wprost z ustawy, a nie odrębnego stosunku prawnego nawiązanego umową sprzedaży i aktualizującego się w razie przedwczesnego dalszego zbycia nieruchomości lokalowej, co miało miejsce w sprawie. Odwołując się do doktryny podkreślił ponadto, że w skład zasobu mieszkaniowego gminy wchodzi lokale stanowiące własność gminy albo komunalnych osób prawnych lub spółek prawa handlowego utworzonych z udziałem gminy. Zasób ten stanowi jego zdaniem kategorię publicznoprawną co oznacza, że lokale te stanowiące własność gmin, albo komunalnych osób prawnych lub spółek prawa handlowego utworzonych z udziałem gminy implikują dla ich organów tytuł do ich dysponowania jako prywatnoprawny, który w istocie nie uprawnia tych podmiotów do korzystania z przedmiotów swojej własności wyłącznie według zasad określonych w kodeksie cywilnym. W ocenie tego Sądu, podmioty

te, w tym powód zobowiązane są tymi lokalami gospodarować według zasad przewidzianych w ustawach szczególnych, w tym także w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Pozwany w skardze kasacyjnej opartej na podstawie naruszenia prawa materialnego tj. art. 68 ust. 2 u.g.n. przez jego niewłaściwe zastosowanie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego w G. z dnia 3 września 2012 r. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w T.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wprawdzie skarżący wniósł o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie, niemniej Sąd Najwyższy przyjmując ją do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym, musiał więc dojść do wniosku, że w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne, lecz druga z powołanych przez skarżącego przesłanek tj. oczywistość zasadności zarzutu naruszenia art. 68 ust. 2 u.g.n. przez jego niewłaściwe zastosowanie.

Z niezakwestionowanych ustaleń wynika, że przed nabyciem w dniu 5 sierpnia 2009 r. przez córkę pozwanego lokalu stanowił on własność powódki i prawo to nie przysługiwało jednostce samorządu terytorialnego, czyli Gminie Miasta G. Zakres stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami określa w zasadzie art. 1 ust. 1 u.g.n. stanowiąc, że normuje ona zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa ta więc nie reguluje zasad gospodarowania wszystkimi nieruchomościami należącymi do publicznego zasobu mieszkaniowego zdefiniowanego w art. 2 ust. 1 pkt 11 u.p.l. stanowiącymi także własność innych samorządowych osób prawnych. Samorządowe osoby prawne to takie podmioty prawne, które mogą być powoływane, przejęte lub utworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do których jednostki samorządu terytorialnego posiadają 100% praw wynikających z wkładów, udziałów czy akcji (por. uzasadnienie uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/ 95, OSNC 1995, nr 5, poz.

72 i uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1992 r., III CZP140/91, OSNCP 1992, nr 6, poz. 109). Dotyczy to przede wszystkim spółek kapitałowych. Aby więc przesądzić, że powódka jest samorządową osobą prawną musiałoby istnieć ustalenie, że Gmina G. ma 100 % udziałów powódki. Jego brak powoduje, że zaskarżony wyrok nie może się ostać, nawet przy założeniu poprawności rozważań Sądów *meriti*. W tej kwestii można zauważyć, że w samej skardze kasacyjnej skarżący wskazał, że powódka nie powstała z przekształcenia byłego przedsiębiorstwa państwowego, a w odpowiedzi na skargę kasacyjną sama Spółka podniosła, że gmina Miasto G. jest udziałowcem nie wszystkich, lecz 90% udziałów powódki.

Trafnie skarżący podniósł, że art. 68 u.g.n. ma zastosowanie tylko do gminnego zasobu nieruchomości tj. do nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz do nieruchomości będących przedmiotem użytkowania wieczystego gminy, co wynika wprost z regulacji zawartej w art. 24 ust. 1 u.g.n., a zatem w jego skład nie wchodzi nieruchomości stanowiące własność gminnych osób prawnych lub będących przedmiotem ich użytkowania wieczystego, które nawet wchodzi w skład publicznego zasobu mieszkaniowego w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 11 u.p.l.

Pomiędzy pojęciami „gminny zasób nieruchomości” i „mieszkaniowy zasób nieruchomości” zachodzi logiczny stosunek krzyżowania się i nie można ich w żadnej mierze utożsamiać. Przedmiotowo szerszy zakres ma pierwszy z tych terminów, gdyż dotyczy on wszelkiego rodzaju nieruchomości tj. gruntowych, budynkowych i lokalowych, zabudowanych i niezabudowanych. Z kolei, wyrażenie mieszkaniowy zasób gminy dotyczy tylko nieruchomości, w których znajdują się lokale mieszkalne, niemniej podmiotowo ma szerszy zakres, gdyż lokale wchodzące w zakres tego zasobu, stanowią nie tylko własność gminy, lecz także stanowiące własność gminnych osób prawnych lub spółek z udziałem gminy, albo są to lokale będące w posiadaniu samoistnym tych podmiotów.

Artykuł 68 u.g.n. operuje pojęciem sprzedawanej nieruchomości, przez co należy w świetle powyższych uwag, mających oparcie w wykładni językowej art. 1 ust 1 i art. 24 ust. 1 u.g.n. oraz systemowej, rozumieć tylko nieruchomości

stanowiące własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego o czym przekonuje chociażby tytuł działu drugiego ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określa on więc warunki i zasady udzielenia bonifikat od ceny nieruchomości zbywanych przez te podmioty publiczne. Zgodnie z art. 68 ust. 1 u.g.n. starosta - co do nieruchomości Skarbu Państwa, a organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego - w odniesieniu do nieruchomości tego podmiotu, mogą - przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej – udzielić bonifikaty od ustalonej ceny nieruchomości. Poza nieruchomościami zabytkowymi bonifikata ta ma charakter fakultatywny. W rezultacie, wydanie zarządzenia lub uchwały w przedmiocie udzielenia bonifikat jest wyrazem zgody na udzielenie takich bonifikat przez właściwy organ, na warunkach określonych w zarządzeniu lub uchwale (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 425/11 Legalis). Ani jednak wojewoda, ani właściwe rady lub sejmiki nie mają obowiązku wydania stosownego zarządzenia lub uchwały, które po nowelizacji omawianego unormowania ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 206, poz. 1590), która weszła w życie od 7 stycznia 2010 r., wydane na jej gruncie, mogą już mieć charakter generalny.

W przypadku sprzedaży nieruchomości na cele mieszkaniowe do zastosowania formy bezprzetargowej, możliwość zastosowania bonifikaty jest uzależniona od istnienia uprzedniego zarządzenia wojewody lub uchwały odpowiedniej rady lub sejmiku w przedmiocie zwolnienia z obowiązku stosowania trybu przetargowego. Gdyby nawet istniała właściwa uchwała Rady Miejskiej G. w przedmiocie bonifikaty to nie oznaczałoby, że bonifikata w tych przypadkach jest obligatoryjna, tj. że właściwy organ w wypadku sprzedaży bezprzetargowej mieszkania musi jej udzielić. W rezultacie nabywcy nie przysługuje roszczenie o udzielenie bonifikaty. Z postanowienia zawartego w § 35 umowy spółki wynika tylko, że powódka ma obowiązek respektowania roszczeń wynikających z przepisów ustawowych dotyczących gospodarowania nieruchomościami, a w przypadku sprzedaży lokali mieszkalnych respektowania pierwszeństwa najemców w ich nabyciu. Spółka nie miała więc obowiązku udzielenia przy sprzedaży lokalu w dniu 5 sierpnia 2008 r. córce pozwanego bonifikaty.

Artykuł 68 ust. 2 u.g.n. wyraźnie stanowi, że jeżeli nabywca nieruchomości zbywa lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Ze zdania drugiego tego przepisu stanowiącego „zwrot następuje na żądanie właściwego organu” wynika, że jest to zobowiązanie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Artykuł 68 ust. 2a pkt 1 jednoznacznie wyłącza obowiązek zwrotu bonifikaty przez nabywcę w razie zbycia lokalu na rzecz osoby bliskiej (w tym wypadku przez M. Z. ojcu, darowizną z dnia 15 lutego 2010 r.). Innymi słowy, żądanie zwrotu może być kierowane tylko do konkretnego nabywcy lokalu Skarbu Państwa lub w razie realizacji hipotezy normy określonej w art. 68 ust. 2 u.g.n., o ile nie zachodzi wyłączenie jego stosowania przewidziane w art. 68 ust. 2a.

Do chwili wejścia w życie w dniu 22 października 2007 r. art 68 ust. 2b u.g.n. zobowiązanym do zwrotu bonifikaty był tylko pierwotny nabywca lokalu od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2008 r., III CZP 24/08, OSNC 2009, Nr A, poz. 13 i z dnia 11 kwietnia 2008 (7) III CZP 130/07, OSNC 2008, nr 1, poz.108). W wyniku tej zmiany osoba bliska stała się zobowiązana do zwrotu bonifikaty wobec Skarbu Państwa, lub jednostki samorządu terytorialnego, o ile zbyła lokal mieszkalny osobie trzeciej po wejściu w życie ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 173, poz. 1218) przed upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2012 r., II CSK 462/11, LEX nr 1231478 i uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2013 r., III CZP 30/13, OSNC 2014, nr 1, poz. 6). Dochodzenie zwrotu bonifikaty jest obowiązkiem właściwego organu, a odstąpienie od jego realizacji może nastąpić za zgodą właściwego wojewody, rady lub sejmiku.

Obowiązek osoby bliskiej, pierwotnego nabywcy lokalu od jednostki samorządu terytorialnego, która zbyła nieruchomość na rzecz osoby trzeciej, zwrotu zwaloryzowanej kwoty równej bonifikacie ma źródło bezpośrednio w ustawie i powstaje z chwilą spełnienia wszystkich przesłanek określonych w art. 68 ust. 2 u.g.n. (por. uchwały Sądu Najwyższego z 24 lutego 2010 r., III CZP 131/09, OSNC

2010, nr 9, poz. 118 i z dnia 17 grudnia 2010 r., III CZP 102/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 82). Normy wynikające z art. 68 ust. 2 i 2b cechuje jednak między innymi to, że są skierowane do właściwego organu, a nie do podmiotu prawa prywatnego. Zatem, tylko ten organ (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest kompetentny do wystąpienia z tym żądaniem do sądu. Innymi słowy, obowiązek zwrotu przez osobę bliską pierwotnego nabywcy kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej rewaloryzacji realizuje się, gdy zbycie z bonifikatą nastąpiło lokalu należącego do jednostki samorządu terytorialnego przez organ uprawniony do działania w jej imieniu, oraz gdy zwrotu kwoty równoważnej bonifikacie żąda organ jednostki samorządowej.

Za przyjętym kierunkiem wykładni przemawia także definicja zawarta w art. 4 pkt 3b u.g.n. z której wynika, że na gruncie tej ustawy przez zbywanie lub nabywanie nieruchomości należy rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Taką czynnością prawną Gminy G. było wniesienie między innymi spornego lokalu tytułem aportu do powodowej spółki a nie jego sprzedaż przez spółkę, czy też następnie jego darowizna dokonane przez pierwotnego jej nabywcę ojcu.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, od ustalonego w drodze wykładni językowej i systemowej sensu przepisu można odstąpić tylko wyjątkowo, jeżeli przemawiają za tym szczególne racje prawne, społeczne lub ekonomiczne, a w omawianym wypadku takich brak. Nie bez znaczenia pozostaje także charakter przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, które z tego względu nie powinny być interpretowane w sposób rozszerzający. Do tego samego wniosku prowadzi wzgląd na art. 216 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP, według którego zbywanie nieruchomości przez Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Nabycie prawa własności lokalu przez osobę bliską rodzi konieczność zapewnienia jej ochrony nabytego prawa, a więc między innymi swobody dalszego rozporządzenia przedmiotem własności. Skorzystanie z tego prawa, bez wyraźnego ograniczenia ustawowego nie powinno skutkować negatywnymi konsekwencjami majątkowymi

w postaci obowiązku zwrotu kwoty równej udzielonej poprzednikowi bonifikaty (art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP).

Trafnie skarżący podniósł, że w sprawie zasadnicze znaczenie miała relacja: Spółka jej kontrahent. Powódka sprzedając lokal osobie fizycznej stała się stroną tego stosunku prawnego. Jako więc sprzedawca miała możliwość takiego ukształtowania tego stosunku prawnego w ramach zasady swobody umów (art. 353¹ k.c.), aby w pełni zabezpieczał on interes publiczny, tj. zapobiegał wykorzystaniu przywileju bonifikaty do zarabiania - kosztem środków publicznych - na odsprzedaży lokalu. Jak wynika już z powyższych uwag, przede wszystkim nie miała obowiązku sprzedaży lokalu z bonifikatą, a po wtóre miała nawet możliwość wprowadzenia do umowy innych ograniczeń, co do możliwości zbycia lokalu przez córkę pozwanego.

Mając na uwadze zasygnalizowane argumenty należało dojść do wniosku, że dokonana przez Sąd Apelacyjny interpretacja art. 68 u.g.n., była wykładnią *preater legem*, jeśli nie *contra legem* a zatem niedopuszczalną. Z tych względów na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.