

## **Uchwała z dnia 28 lutego 2008 r., III CZP 147/07**

*Sędzia SN Zbigniew Strus (przewodniczący, sprawozdawca)*

*Sędzia SN Iwona Koper*

*Sędzia SN Kazimierz Zawada*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Waldemara P. przeciwko Gminie B. o stwierdzenie naruszenia prawa, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 28 lutego 2008 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Białymstoku postanowieniem z dnia 11 września 2007 r.:

"Czy biernie legitymowanym w procesie o ustalenie naruszenia prawa wytoczonym w trybie art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (Dz.U. Nr 157, poz. 1315), w przypadku, gdy żądanie powoda oparte zostało na zbyciu umową darowizny przez Skarb Państwa nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym na rzecz jednostki samorządu terytorialnego z naruszeniem prawa powoda do nabycia zajmowanego przez niego mieszkania w tymże budynku, powinien być Skarb Państwa, obdarowana jednostka samorządu terytorialnego, czy oba te podmioty łącznie (współuczestnictwo konieczne)?"

podjął uchwałę:

**W procesie o ustalenie naruszenia prawa wszczętym przez najemcę lokalu mieszkalnego na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (Dz.U. Nr 157, poz. 1315) legitymowaną biernie jest tylko jednostka samorządu terytorialnego, na rzecz której Skarb Państwa zbył nieruchomość zabudowaną budynkiem mieszkalnym.**

### **Uzasadnienie**

Skarb Państwa nieodpłatną umową sporządzoną w formie aktu notarialnego z dnia 17 kwietnia 2002 r. przeniósł na Gminę B. własność nieruchomości składającej

się z dwóch działek zabudowanych budynkami mieszkalnymi. W jednym z nich znajduje się lokal mieszkalny zajmowany przez najemcę powoda Waldemara P., któremu – jak ustalił Sąd pierwszej instancji – przysługuje pierwszeństwo do nabycia na warunkach preferencyjnych, wynikające z art. 4 i 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24 – dalej: "ustawa o zasadach zbywania mieszkań").

Pozwana Gmina przyznawała, że pierwszeństwo powoda wynikające z wymienionej ustawy nie jest wobec niej skuteczne, choć uwzględnia ona przy zbywaniu uprawnienia najemców wynikające z ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398). Nie przysługują one jednak powodowi, niespełniającemu kryteriów przyznania prawa do kwatery stałej (brak prawa do emerytury lub renty wojskowej).

Sąd pierwszej instancji, uwzględniając powództwo o ustalenie, że darowizna między Skarbem Państwa a Gminą naruszyła prawo powoda, zaaprobował zapatrywanie pozwanej co do braku uprawnień powoda do preferencyjnego nabycia mieszkania na podstawie ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych i w tym upatrywał pogorszenie jego sytuacji po przekazaniu nieruchomości Gminie. Sąd uznał, że prawo powoda zostało naruszone, a w związku z tym przysługuje mu prawo pierwokupu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (Dz.U. Nr 157, poz. 1315 – dalej: "ustawa zmieniająca").

Rozpoznając apelację pozwanej Sąd Okręgowy powziął wątpliwości co do legitymacji biernej w procesie, podnosząc, że zagadnienia tego nie rozstrzyga art. 4 ust. 4 ustawy zmieniającej, jednak istotną wskazówkę zawiera ust. 8 przyznający zbywcy roszczenie o wynagrodzenie szkody poniesionej wskutek zbycia lokalu za cenę niższą od rynkowej. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W art. 4 ustawy zmieniającej złagodzone negatywne skutki społeczne niektórych przekształceń własnościowych, w wyniku których zostały zbyte dotychczasowe mieszkania zakładowe przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub innej państwowej jednostki organizacyjnej, a nawet spółki handlowej, w

odniesieniu do której Skarb Państwa był podmiotem dominującym w rozumieniu przepisów o publicznym obrocie papierami wartościowymi. W opisanych wypadkach osobie fizycznej zajmującej mieszkanie w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej na podstawie umowy najmu albo decyzji administracyjnej o jego przydziale przyznano prawo pierwokupu tego mieszkania, jeżeli spełnione są dalsze przesłanki określone w art. 4 ust. 2 ustawy zmieniającej, w którym ustawodawca nawiązuje do przyznanego najemcom mieszkań objętych prawem pierwszeństwa ustanowionym w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o zasadach zbywania mieszkań. Przepisy te ustanawiały na rzecz osób uprawnionych do mieszkania przeznaczonego na sprzedaż oraz na rzecz osób innych niż uprawnione, lecz zajmujących je na podstawie umowy najmu na czas nieoznaczony, prawo pierwszeństwa w nabyciu mieszkania, tj. przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami uprawnienie do nabycia na zasadach preferencyjnych.

Przyznając prawo pierwokupu w ustawie zmieniającej, ustawodawca jako warunek prawny jego istnienia wskazał naruszenie prawa osoby uprawnionej do nabycia mieszkania, w szczególności prawa pierwszeństwa lub naruszenie interesu prawnego osoby fizycznej określonej w art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej.

Wykonanie prawa pierwokupu obwarowanego przytoczonymi wymaganiami ustawowymi prowadziło do nabycia przez osobę uprawnioną albo jej bliskich mieszkania za cenę i na warunkach, na jakich nieruchomości zostały nabyte przez zbywcę, z uwzględnieniem waloryzacji dokonanej według zasad określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Aby ochronić słuszne interesy osób uwikłanych w narzucony przez ustawę stosunek prawny w art. 4 ust. 4 ustawy zmieniającej ustanowiono obowiązek uzyskania prejudykatu, tj. prawomocnego orzeczenia sądu stwierdzającego naruszenie prawa lub interesu prawnego osoby zajmującej mieszkanie, poddane wraz z nieruchomością przekształceniom własnościowym.

Wyłączenie swobody ustalania ceny mieszkania nabywanego na podstawie prawa pierwokupu, mimo zastosowania mechanizmu waloryzacyjnego, stwarza ryzyko poniesienia przez zbywcę szkody w postaci różnicy pomiędzy ceną uzyskaną od uprawnionego a wartością rynkową mieszkania. W takim wypadku – *verba legis* – „podmiot, który naruszył prawo pierwszeństwa w nabyciu mieszkania lub jego następca prawny, wypłaci zbywcy odszkodowanie w wysokości

odpowiadającej tej różnicy”. W razie sporu co do wysokości odszkodowania, sprawę rozstrzyga sąd, a zapłacie podlega część niesporna.

Przytoczone unormowania potwierdzają trafność zarzutów pozwanej Gminy, że nie jest sprawcą naruszenia prawa powoda lub jego interesu prawnego przy przekształceniach własnościowych mienia należącego do Skarbu Państwa. Argument ten nie ma jednak znaczenia decydującego dla treści jej zobowiązania z tytułu przysługującego prawa pierwokupu. Artykuł 4 ustawy zmieniającej w żaden sposób nie nawiązuje do zasad odpowiedzialności odszkodowawczej uregulowanych w kodeksie cywilnym, a w szczególności do zasady winy, ryzyka lub słuszności. Nie ma żadnego powodu do oparcia jej odpowiedzialności na bezpodstawnym wzbogaceniu lub odpowiedzialności z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania, natomiast wykonanie przysługującego powodowi prawa pierwokupu może spowodować uszczerbek w majątku pozwanej. Stwierdzić należy zatem, że w ustawie zmieniającej osobom fizycznym zajmującym mieszkania sprzedawane przyznano rekompensatę uszczerbku ich praw podmiotowych (szczególnie pierwszeństwa) lub interesu prawnego, w postaci prawa pierwokupu skutecznego w stosunku do drugiego zbywcy, połączonego z możliwością pokrycia szkody tego zbywcy kosztem pierwszego zbywcy.

Oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu powoduje dojście do skutku umowy między uprawnionym a zobowiązanym, dlatego jest zrozumiałe, że wyrok sądu stwierdzający naruszenie prawa lub interesu prawnego musi wiązać strony umowy zawieranej przez wykonanie tego prawa. Ponieważ z art. 4 ust. 4 ustawy zmieniającej nie wynika rozszerzona prawomocność takiego wyroku wiąże on strony procesu, a to przekonuje o legitymacji biernej zbywcy.

W związku z tym stwierdzeniem wyłania się zagadnienie współuczestnictwa Skarbu Państwa jako strony umowy przekazującej gminie nieruchomości, przy czym chodzi o współuczestnictwo materialne konieczne, gdyż w takim wypadku sąd wzywa z urzędu osoby niezapozwane do wzięcia udziału w sprawie w charakterze pozwanych (art. 195 § 2 k.p.c.). Przepisy ustawy zmieniającej nie formułują wprost konieczności łącznego występowania obydwu stron tej umowy, dlatego ewentualnej podstawy współuczestnictwa koniecznego należy poszukiwać w istocie spornego stosunku prawnego uzasadniającego wniosek, że sprawa nie może się toczyć tylko przeciw jednej osobie, gdyż powództwo musiałoby ulec oddaleniu już tylko z tej przyczyny. Tak silnego związku między zbywcą a nabywcą mieszkania objętego

prawem pierwokupu dopatrzeć się jednak nie można. W sprawie o naruszenie prawa lub interesu prawnego sąd orzeka tylko o pewnym stanie obiektywnym z punktu widzenia najemcy, tj. o naruszeniu jego pierwszeństwa. W przeszłości naruszenie art. 4 ustawy o zasadach zbywania mieszkań było oceniane jako przyczyna nieważności czynności prawnej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2003 r., V CKN 1633/00, nie publ.), jednak po wejściu w życie ustawy zmieniającej stan prawny nie dopuszcza przyjęcia takiej sankcji, gdyż ustawa zmieniająca ustanawia sankcję słabszą, zapewniając uprzywilejowanym najemcom jedynie ochronę własnego interesu prawnego, ograniczając się do zachowania prawa do lokalu w przedstawiony sposób.

Charakter tego prawa (pierwokup) decyduje o sposobie jego realizacji, polegającej na jednostronnym ukształtowaniu stosunku prawnego wynikającego z umowy zawartej przez gminę z osobą trzecią. Stwierdzenie naruszenia prawa, które nastąpiło we wcześniejszej fazie przekształceń własnościowych, stanowi warunek prawny wykonania prawa pierwokupu dokonywanego bez udziału pierwotnego właściciela (w tym wypadku Skarbem Państwa). Nie ma zatem żadnych przesłanek do uznania, że wyrok stwierdzający naruszenie prawa może być wydany tylko przeciw obydwu stronom dawniej dokonanej czynności.

W ustawie zmieniającej, ustawodawca poza najemcą zajmującym lokal mieszkalny, chroni w pewnym zakresie również pierwszego nabywcę (tj. gminę), przyznając jej w art. 4 ust. 8 prawo do odszkodowania od podmiotu, który naruszył prawo pierwszeństwa najemcy. Okoliczności naruszenia pierwszeństwa nie są zatem obojętne w sprawie wytoczonej na podstawie art. 4 ust. 4. W celu uchronienia się przy żądaniu odszkodowania przed zarzutami błędnego rozstrzygnięcia albo wadliwego prowadzenia procesu, zobowiązany z prawa pierwokupu – pozwany o stwierdzenie naruszenia prawa – może zawiadomić zbywcę o toczącej się sprawie i wezwać ją do wzięcia w niej udziału (art. 84 § 1 i 2 k.p.c.). Zbywca może również z własnej inicjatywy zgłosić interwencję uboczną (art. 76 k.p.c.).

Kierując się tymi względami, Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.