

Uchwała z dnia 26 stycznia 2012 r., III CZP 87/11

Sędzia SN Jacek Gudowski (przewodniczący)

Sędzia SN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

Sędzia SN Iwona Koper

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Gminy Miasta G. przeciwko Annie F. i Katarzynie K. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 26 stycznia 2012 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku postanowieniem z dnia 27 października 2011 r.:

"Czy w przypadku zbycia lokalu mieszkalnego przez gminę na rzecz osoby fizycznej na zasadach preferencyjnych polegających na udzieleniu bonifikaty od ceny (art. 68 ust. 1 pkt 7 i ust. 1a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261 poz. 2603 ze zm.) nabywca lokalu mieszkalnego zobowiązany jest do zwrotu całej kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeśli sprzedał ten lokal mieszkalny przed upływem 5 lat od dnia nabycia, a środki uzyskane ze sprzedaży lokalu przeznaczył tylko w części na nabycie innego lokalu mieszkalnego (art. 68 ust. 2 w związku z ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami), czy też obowiązek ten aktualizuje się jedynie proporcjonalnie w odniesieniu do pozostałej części środków nieprzeznaczonych bezpośrednio na nabycie innego lokalu?"

podjął uchwałę:

Nabywca lokalu mieszkalnego z bonifikatą, który zbył ten lokal przed upływem pięciu lat od dnia nabycia, ma obowiązek zwrotu części bonifikaty w wysokości proporcjonalnej do kwoty uzyskanej ze zbycia, nieprzeznaczonej na nabycie innego lokalu mieszkalnego (art. 68 ust. 1 i ust. 2a pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r.

Nr 102, poz. 651 ze zm.).

Uzasadnienie

Powódka Gmina Miasta G. wniosła o zasądzenie solidarnie od pozwanych Anny F. i Katarzyny K. kwoty 75 213,62 zł tytułem zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Powódka twierdziła, że w dniu 8 czerwca 2006 r. pozwane nabyły od powódki lokal mieszkalny o powierzchni 50,60 m² wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej, położony w G. Powódka udzieliła pozwany bonifikaty od ceny w wysokości 90% ceny lokalu, tj. 70 805,70 zł. Pozwane w dniu 3 kwietnia 2008 r. zbyły ten lokal mieszkalny za kwotę 293 000 zł, a następnie w dniu 7 listopada 2008 r. nabyły inny lokal mieszkalny w G. za kwotę 234 344,73 zł.

Sąd Okręgowy w Gdańsku wyrokiem z dnia 17 marca 2011 r. zasądził od pozwanych na rzecz powódki kwoty po 37 606,81 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 10 lipca 2010 r., proporcjonalnie do ich udziałów w nabytej od powódki nieruchomości, co miało odniesienie do wielkości udzielonej każdej z pozwanych bonifikaty. Co do zasady Sąd Okręgowy podzielił stanowisko powódki, przyjmując że zostały spełnione przesłanki żądania zwrotu całej zwaloryzowanej kwoty bonifikaty. W ocenie Sądu pierwszej instancji, ustawodawca w art. 68 ust. 2a pkt 5 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.") posłużył się precyzyjnym zwrotem "nabycie" przez co należy rozumieć przeznaczenie całej ceny sprzedaży lokalu zakupionego z bonifikatą na nabycie innego lokalu. Tylko wydatkowanie całej ceny uzyskanej ze zbycia lokalu na nabycie innego lokalu zwalnia nabywcę lokalu nabytego wcześniej od gminy od obowiązku zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po waloryzacji.

W uzasadnieniu zagadnienia prawnego przedstawionego Sądowi Najwyższemu Sąd Apelacyjny wskazał, że zasadą przyjętą w art. 67 ust. 1 u.g.n. jest ustalenie ceny nieruchomości należącej do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przeznaczonej do sprzedaży, na podstawie wartości tej nieruchomości. Jednym z wyjątków jest sprzedaż nieruchomości jako lokalu

mieszkalnego (art. 68 ust. 1 pkt 7 u.g.n.); przy tej transakcji nabywca (dotychczasowy najemca lokalu) uzyskuje upust cenowy (bonifikatę). Sąd Apelacyjny wskazał, nawiązując do orzecznictwa Sądu Najwyższego, że *ratio legis* tego przepisu polega na ułatwianiu kupna lokalu przez najemcę, dla którego lokal ten stanowi centrum życiowe, a najemca w ten sposób zaspokaja potrzeby mieszkaniowe. Realizacja tego celu następuje przez udzielenie nabywcy upustu cenowego – na ogół bardzo wysokiego – co oznacza, że w ten sposób dochodzi do przyznania kupującemu znacznego przywileju finansowego i pomocy ze środków publicznych. Ustawodawca, chcąc zapewnić, żeby pomoc ta była wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem, przewidział okres karencji (w odniesieniu do lokali mieszkalnych – 5 lat), w którym możliwe jest dochodzenie zwrotu udzielonej bonifikaty, jeżeli nabywca zbył lub wykorzystał lokal na inny cel niż mieszkalny. Obowiązek zwrotu kwoty odpowiadającej udzielonej bonifikacie aktualizuje się więc dopiero w razie zachowania się nabywcy lokalu w sposób sprzeczny z zastrzeżeniem zawartym w art. 68 ust. 2 u.g.n.

W art. 68 ust. 2a u.g.n. wymieniono przypadki, w których nie stosuje się przepisu o zwrocie kwoty udzielonej bonifikaty. Wątpliwość prawną budzi sytuacja przewidziana w art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n., zgodnie z którą obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie nie powstaje w przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego, jeśli środki uzyskane ze sprzedaży przeznaczone zostaną w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele mieszkaniowe. Przy przyjęciu, że chodzi o wyjątek podlegający wykładni ścisłej, uzasadnione jest stanowisko, zajmowane przez część doktryny, że uzyskane środki powinny być w całości przeznaczone na nabycie nowego lokalu oraz że chodzi o nabycie, a nie nakłady związane z wykończeniem lub remontem lokalu.

Chociaż stanowisko to zajmowane jest także niekiedy przez judykaturę, zdaniem Sądu Apelacyjnego przedstawiającego zagadnienie prawne może ono budzić wątpliwości. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przekształcenie najmu lokalu mieszkalnego w prawo własności tego lokalu w państwowych domach wielomieszkaniowych jest znane w polskim prawie od połowy

1972 r., kiedy wprowadzono takie uprawnienie dla najemców ustawą z dnia 6 lipca 1972 r. o zmianie ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach oraz ustawy o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych (Dz.U. Nr 27, poz. 193). Już wtedy, w odmiennych warunkach ustrojowych, była to instytucja postrzegana jako istotny środek pozwalający na dostosowanie potrzeb mieszkaniowych najemcy do jego sytuacji majątkowej, a jednocześnie jako środek pomocy publicznej w zaspokajaniu tych potrzeb. Także obecnie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zastrzega dla najemców pierwszeństwo w nabywaniu zajmowanego lokalu położonego w budynkach stanowiących własność państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (art. 1 i art. 34 ust. 1 pkt 3). Wprawdzie możliwość nabycia lokalu zajmowanego przez najemcę nie jest zastrzeżona tylko dla niego, gdyż jest on dopiero na trzecim miejscu pośród osób, które mogą taki lokal nabyć, to niewątpliwie jest to instrument, który pozwala na realizację dwóch ważnych celów. Po pierwsze, pozwala najemcy na bardziej elastyczne dostosowanie jego sytuacji mieszkaniowej do jego możliwości ekonomicznych i po drugie, ze względu na to, że właściwy organ może udzielić przy sprzedaży najemcy takich lokali znacznego upustu od wartości takiego lokalu, najemca uzyskuje ze środków publicznych istotną pomoc w zaspokajaniu swoich potrzeb mieszkaniowych. Taka konstrukcja sprzedaży lokali położonych w budynkach stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego jest realizacją zasady wyrażonej w art. 75 Konstytucji, zgodnie z którym władza publiczna prowadzi politykę sprzyjającą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności popierając ich działania zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Udzielona pomoc publiczna powinna być wykorzystana tylko w celu określonym prawem. Zgodnie z art. 68 ust. 2 u.g.n., jeżeli nabywca mieszkania wykorzystał go na inne cele niż mieszkaniowe lub zbył go przed upływem pięciu lat od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie. Taka regulacja ma zapewnić, aby pomoc publiczna był wykorzystywana, zgodnie z art. 75 Konstytucji, na polepszenie standardu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez zapewnienie najemcy własnego mieszkania. Z drugiej strony, mając na względzie, że najemca po uzyskaniu prawa własności do

zajmowanego lokalu może dążyć do poprawy swoich warunków, także w ten sposób, że lokal ten sprzeda i nabydzie inny, konieczne stało się uczynienie wyjątku od zasady określonej w art. 68 ust. 2 u.g.n. Taki wyjątek ustawodawca wprowadził z dniem 22 października 2007 r. ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 173, poz. 1218), zmieniającą ust. 2a, dodany 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) Zgodnie z art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n., zwrotu bonifikaty nie można żądać od osoby, która zbyła nabyty lokal przed upływem pięciu lat od dnia jego nabycia, jeżeli środki uzyskane z jego sprzedaży przeznaczone zostaną w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe.

W rozpoznawanej sprawie pozwane przeznaczyły środki uzyskane ze sprzedaży nabytego lokalu na nabycie nowego lokalu w okresie krótszym niż rok. Problem sprowadza się jednak do tego, jak interpretować art. 68 ust 2a pkt 5 u.g.n., jeżeli na nabycie nowego lokalu przeznaczono tylko część środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu nabytego od gminy. Wykładnia literalna tego przepisu może prowadzić do wniosku, że skoro podstawą dla zachowania kwoty bonifikaty przez nabywcę lokalu od gminy jest przeznaczenie środków uzyskanych ze sprzedaży na kupno nowego lokalu, to chodzi o całość tych środków. W rozpoznawanej sprawie jest bezsporne, że na kupno nowego lokalu pozwane przeznaczyły tylko część środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu nabytego od gminy. Przyjmując tę wykładnię art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. należałoby więc uznać, że są one zobowiązane do zwrotu całej kwoty uzyskanej bonifikaty. Za taką wykładnią przemawia to, że wspomniany przepis jest wyjątkiem od zasady, iż nabytego od gminy lokalu nie można zbyć wcześniej niż przed upływem pięciu lat od jego nabycia.

Taka wykładnia prowadzi jednak do konsekwencji, które pozostają w opozycji do celu, jaki ma realizować regulacja zawarta w art. 68 u.g.n., urzeczywistniająca zasadę wyrażoną w art. 75 Konstytucji. Zasadniczy cel pomocy publicznej udzielanej najemcy w ramach tej ustawy to zapewnienie mu własnego lokalu. Jego realizacja prowadzi przede wszystkim do tego, że najemca, a następnie właściciel

lokalu może zbyć go na rynku, dostosowując zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych do swoich możliwości i oczekiwań. Ustawodawca dostrzegł to, że właściciel lokalu może chcieć go zbyć i dlatego od 2007 r. umożliwił mu realizację tego uprawnienia w stosunkowo krótkim czasie (jednego roku) od chwili jego nabycia. Jednocześnie, aby środki pomocy publicznej były dalej wykorzystywane zgodnie ze swoim przeznaczeniem, czyli na cele mieszkaniowe, pozwolił na zachowanie bonifikaty, gdy nowy lokal zostanie nabyty za środki pochodzące ze sprzedaży lokalu nabytego od gminy. Zgodnie z literalną wykładnią art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n., cena nabycia nowego lokalu z zachowaniem prawa do zatrzymania bonifikaty musiałaby zgadzać się z wysokością środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu nabytego od gminy. Oznaczałoby to konieczność poszukiwania lokalu, którego wartość byłaby identyczna jak lokalu nabytego od gminy, co jest mało realne. W istocie taka interpretacja zmuszałaby nabywcę lokalu od gminy do ukrywania w umowach prawdziwej wartości nabywanego lokalu i wskazywania ceny równej wysokości środków otrzymanych ze sprzedaży lokalu nabytego od gminy. Nie taki jest cel ustawy o gospodarce nieruchomościami, która nie może zachęcać do działań niezgodnych z prawem.

Rozwiązaniem, które zapewnia realizację celu ustawy oraz pozwala na racjonalne zachowanie nabywcy, jest uznanie, że zachowuje on prawo do zatrzymania kwoty uzyskanej bonifikaty w takiej części, w jakiej pozostaje cena zapłacona za nowy lokal do wysokości środków, uzyskanych ze sprzedaży lokalu nabytego od gminy. W rozpoznawanej sprawie pozwane mają więc prawo do zachowania kwoty bonifikaty w takiej proporcji, w jakiej pozostaje cena nowego lokalu, czyli kwota 234 344,73 zł do kwoty uzyskanej za zbycie lokalu nabytego od gminy, czyli do kwoty 293 000 zł. Taka wykładnia art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. pozwala na stosowanie tego przepisu w sposób, który zapewnia realizację tego, aby pomoc publiczna nie prowadziła do konieczności podejmowania przez obywateli działań pozornych i sprzecznych z prawem.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale (art. 390 k.p.c.).