

## **Uchwała z dnia 30 marca 2012 r., III CZP 4/12**

*Sędzia SN Barbara Myszka (przewodniczący, sprawozdawca)*

*Sędzia SN Krzysztof Strzelczyk*

*Sędzia SN Anna Owczarek*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Gminy Miasta T. przeciwko Ewie S. i Adamowi S. o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 30 marca 2012 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Tarnowie postanowieniem z dnia 15 grudnia 2011 r.:

„Czy zbywca lokalu mieszkalnego uprzednio nabytego na zasadach określonych w art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) ma obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji na podstawie art. 68 ust. 2 ustawy w przypadku, gdy środki pieniężne uzyskane z jego sprzedaży przeznaczył w ciągu 12 miesięcy na spłatę kredytu bankowego, zaciągniętego na budowę i wykończenie budynku mieszkalnego, znajdującego się na nieruchomości, której nabycie miało miejsce przed datą sprzedaży lokalu mieszkalnego objętego bonifikatą (art. 68 ust. 2a pkt 5 ustawy)?”

podjął uchwałę:

**Nabywca lokalu mieszkalnego z bonifikatą, który zbył ten lokal przed upływem pięciu lat od dnia nabycia i w ciągu 12 miesięcy przeznaczył środki uzyskane z jego sprzedaży na spłatę kredytu bankowego zaciągniętego na budowę i wykończenie budynku mieszkalnego, znajdującego się na nieruchomości nabytej przed datą sprzedaży, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji (art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz.U. z**

**2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.).**

### **Uzasadnienie**

Wyrokiem z dnia 17 czerwca 2011 r. Sąd Rejonowy w Tarnowie zasądził od pozwanych Ewy S. i Adama S. solidarnie na rzecz powodowej Gminy Miasta T. kwotę 28 341,70 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 8 maja 2009 r. Ustalił, że w dniu 27 września 2005 r. strony zawarły umowę notarialną, na podstawie której powódka ustanowiła odrębną własność lokalu nr 30 w budynku położonym w T. przy ul. K. nr 22A i lokal ten sprzedała pozwanym z udziałem wynoszącym 46/2598 części we współwłasności części budynku, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali, za cenę w kwocie 17 940 zł, a ponadto oddała pozwanym w użytkowanie wieczyste udział wynoszący 46/2598 części w nieruchomości gruntowej objętej księgą wieczystą nr (...). Cena lokalu, ustalona na podstawie jego wartości określonej przez rzeczoznawcę, wynosiła kwotę 44 849 zł. Od tak ustalonej ceny powódka udzieliła pozwanym bonifikaty w kwocie 26 909 zł i rozłożyła cenę sprzedaży na siedem rat rocznych. W umowie zastrzeżono, że zbycie lokalu – z wyjątkiem zbycia na rzecz osoby bliskiej – lub wykorzystanie go na inne cele niż mieszkalne przed upływem pięciu lat od dnia nabycia obliuguje nabywcę do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji.

Po zawarciu umowy z księgi wieczystej nr (...) wyodrębniono lokal mieszkalny nr 30 i urządzono dla niego księgę wieczystą nr (...), w której jako właściciele zostali wpisani pozwani na prawach wspólności ustawowej.

Umową notarialną z dnia 28 stycznia 2008 r. pozwana Ewa S., działająca w imieniu własnym i w imieniu męża Adama S., sprzedała nieruchomość objętą księgą wieczystą nr (...), stanowiącą lokal mieszkalny nr 30 wraz z udziałem 46/2598 we współwłasności części wspólnych budynku, Agnieszce i Wojciechowi małżonkom N. za cenę 100 000 zł.

Pismem z dnia 31 stycznia 2008 r. pozwani poinformowali powódkę o zbyciu lokalu i oświadczyli, że środki uzyskane z jego sprzedaży zostaną w ciągu 12 miesięcy przeznaczone na cele mieszkaniowe. Następnie, w piśmie z dnia 21

października 2008 r. oświadczyli, że środki uzyskane ze sprzedaży mieszkania przy ul. K. nr 22A przeznaczyci na „zakup i wykończenie budynku mieszkalnego położonego w Ł.”. Do pisma dołączyli m.in. kopie aktu nabycia w dniu 19 września 2000 r. nieruchomości w Ł. oraz zaświadczenia banku o spłacie kredytu. Pismem z dnia 19 listopada 2008 r. powódka poinformowała pozwanych o braku podstaw do wyłączenia obowiązku zwrotu bonifikaty i wezwała ich do uiszczenia kwoty 28 341,70 zł, a – wobec odmowy spełnienia tego świadczenia – wystąpiła z pozwem o zapłatę.

Sąd Rejonowy, powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 131/09 (OSNC 2010, nr 9, poz. 118), przyjął, że żądanie powódki podlega ocenie na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 7 oraz ust. 2 i 2a 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.”) w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 173, poz. 1218 – dalej: „ustawa nowelizująca z 2007 r.”). Stwierdził, że obowiązkowi zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji nie stosuje się w przypadku przeznaczenia środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu na nabycie w ciągu 12 miesięcy innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości spełniającej cele mieszkaniowe. Przesłanka ta nie została jednak spełniona, gdyż pozwani przeznaczyci uzyskane środki na spłatę kredytu zaciągniętego na kupno nieruchomości w 2000 r., a więc osiem lat przed sprzedażą lokalu.

Przy rozpoznawaniu apelacji pozwanych od tego wyroku Sąd Okręgowy w Tarnowie powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w przedstawionym zagadnieniu prawnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw ustawodawca rozszerzył katalog sytuacji, które wyłączały przewidziany w art. 68 ust. 2 obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Z dniem 22 października 2007 r. – zgodnie z art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. – obowiązek ten został wyłączony także w przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego, jeśli środki uzyskane z jego

sprzedaży przeznaczone zostaną w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe. Rozważając związane z tą regulacją kwestie intertemporalne, Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 lutego 2010 r., III CZP 131/09, przyjął, że art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. ma zastosowanie także do umów sprzedaży lokalu mieszkalnego zawieranych przez gminę z najemcami w czasie obowiązywania art. 68 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu nadanym 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 – dalej: „ustawa nowelizująca z 2003 r.”), tj. od dnia 22 września 2004 r. do dnia 21 października 2007 r., jeżeli nabywca tego lokalu sprzedał go po dniu 21 października 2007 r. Skład orzekający Sądu Najwyższego podzielił stanowisko wyrażone w powołanej uchwale, które prowadzi równocześnie do wniosku, że art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. ma zastosowanie w sprawie, w której wyłoniło się przedstawione zagadnienie prawne, w sprawie tej bowiem nabycie lokalu z bonifikatą miało miejsce w dniu 27 września 2005 r., a sprzedaż lokalu w dniu 28 stycznia 2008 r.

Artykuł 68 ust. 1 pkt 1 u.g.n. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2003 r., obowiązujący w tym brzmieniu także po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2007 r., stanowił, że właściwy organ może udzielić za zgodą, odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych. Z kolei art. 68 ust. 2 u.g.n. w brzmieniu nadanym tą samą ustawą nowelizującą stanowił, że jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem pięciu lat, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu. Przytoczony przepis został nieznacznie zmieniony ustawą nowelizującą z 2007 r. i odtąd stanowi, że jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem pięciu lat, licząc od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej

bonifikacie po jej waloryzacji. Zgodnie z art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n., dodanym przez ustawę nowelizującą z 2007 r., przepisu art. 68 ust. 2 nie stosuje się w przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego, jeśli środki uzyskane z jego sprzedaży przeznaczone zostaną w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe.

Wykładnia językowa art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. prowadzi do wniosku, że warunkiem zastosowania tego przepisu, a tym samym wyłączenia obowiązku zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jest nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe, które nastąpiło po zbyciu lokalu objętego bonifikatą, i wydatkowanie – na nabycie tego innego lokalu albo innej nieruchomości o określonym przeznaczeniu – środków uzyskanych ze sprzedaży. Zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 4 pkt 3b u.g.n., zbywanie albo nabywanie nieruchomości oznacza dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste. Dyrektywy wykładni językowej w powiązaniu z przytoczoną definicją legalną przemawiają więc jednoznacznie na rzecz tezy, że do wyłączenia obowiązku zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji może prowadzić jedynie nabycie innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości o określonym przeznaczeniu.

Stanowisko takie przyjmowane jest również w nauce prawa, przy czym wyraża się zapatrywanie, że przesłankę przeznaczenia środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu z bonifikatą na nabycie innego lokalu albo nieruchomości należy uznać za spełnioną także w razie przeznaczenia środków uzyskanych ze sprzedaży na koszty nabycia lokalu, takie jak opłaty notarialne, sądowe oraz podatki, ale nie na koszty kredytu bankowego. Podkreśla się, że zwolnieniem z obowiązku zwrotu kwoty równej bonifikacie objęte jest jedynie nabycie, a nie nakłady związane z wykończeniem lub remontem lokalu oraz że nie można skorzystać ze zwolnienia, przeznaczając środki uzyskane ze sprzedaży lokalu na zapłatę ceny wcześniej zakupionego lokalu lub na spłatę uzyskanego wcześniej kredytu, gdyż środki te muszą być otrzymane przed nabyciem lokalu lub nieruchomości o określonym przeznaczeniu.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, od jednoznacznego sensu przepisu ustalonego za pomocą dyrektyw językowych wolno odstąpić tylko wyjątkowo, jeżeli przemawiają za tym szczególnie ważne racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne. Może to mieć miejsce w sytuacji, w której językowe znaczenie przepisu prowadziłby do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji, zwłaszcza do sprzeczności ze znaczeniem innych norm systemu, do rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub do oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK Zb.Urz. 2000, nr 5, poz. 141, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7 oraz uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 1).

Trudno dopatrzeć się ważnych racji przemawiających za odstępniem od znaczenia przepisu art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. ustalonego za pomocą dyrektyw wykładni językowej, wręcz przeciwnie, za wynikiem takiej wykładni przemawiają dalsze argumenty. Nie bez znaczenia pozostaje wzgląd na – właściwy dla regulacji z dziedziny prawa administracyjnego – charakter przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, które nie powinny być interpretowane rozszerzająco. Do tego samego wniosku prowadzi wzgląd na art. 216 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji, według którego zbywanie nieruchomości przez Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne, a więc także przez gminy, następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie.

Ponadto za ścisłą wykładnią art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. przemawia konieczność zapobiegania wykorzystywaniu przywileju bonifikaty do zarabiania – kosztem środków publicznych – na odprzedaży lokalu. Stworzenie zainteresowanym osobom możliwości nabycia lokalu mieszkalnego z bonifikatą stanowi realizację wskazanej w art. 75 ust. 1 Konstytucji polityki władz publicznych, sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i popierającej ich działania zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Uzyskanie przez obywatela własności lokalu mieszkalnego jest wyrazem realizacji wskazanej polityki, brak więc powodów do rozszerzania, bez wyraźniej woli ustawodawcy, przywileju bonifikaty poza granice przewidziane w ustawie (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 1999 r., K 6/98, OTK Zb.Urz. 1999, nr 6, poz.

117 oraz uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2008 r., III CZP 130/07, OSNC 2008, nr 10, poz. 108).

Kolejnym argumentem na rzecz akceptacji językowego znaczenia art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. jest jego wyjątkowy charakter. Przewidziana w art. 68 ust. 1 u.g.n. możliwość udzielenia bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 stanowi istotny przywilej finansowy nabywcy lokalu. Bonifikata jest przy tym wyjątkiem od zasady sprzedaży lokalu za cenę odpowiadającą jego wartości rynkowej. Zgodnie z art. 68 ust. 2 u.g.n., w sytuacji, w której nabywca zbył nieruchomości stanowiącą lokal mieszkalny przed upływem pięciu lat od dnia nabycia, zasadą jest zwrot kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Przepis art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. jest wyjątkiem od tej zasady, a – zgodnie z powszechnie uznawaną regułą – wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco (zob. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2000 r., III CZP 9/00, OSNC 2000, nr 9, poz. 153, z dnia 21 grudnia 2006 r., III CZP 133/06, OSNC 2007, nr 10, poz. 153, z dnia 7 października 2008 r., III CZP 81/08, OSNC 2009, nr 10, poz. 119 i z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 30/09, OSNC 2010, nr 2, poz. 19 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2000 r., II CKN 738/98, OSNC 2000, nr 7-8, poz. 146).

Wnioski płynące z wykładni językowej wzmacnia odwołanie się w drodze dyrektyw systemowych do regulacji zbliżonej problematyki w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307 ze zm. – dalej: „u.p.d.”). Za przykład mogą posłużyć zawarte w tej ustawie regulacje dotyczące kwalifikacji kwot uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości i możliwości uzyskania stosownego zwolnienia w razie ich wydatkowania na cele mieszkaniowe. Z art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d. wynika, że wolne od podatku dochodowego są dochody z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, o których mowa w art. 30e, w wysokości, która odpowiada iloczynowi tego dochodu i udziału wydatków poniesionych na własne cele mieszkaniowe w przychodzie z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, jeżeli poczynszy od dnia odpłatnego zbycia, nie później niż w okresie dwóch lat od końca roku podatkowego, w którym nastąpiło odpłatne zbycie, przychód uzyskany ze zbycia tej nieruchomości lub tego prawa majątkowego został wydatkowany na własne cele mieszkaniowe; udokumentowane wydatki poniesione na te cele uwzględnia się do wysokości przychodu z odpłatnego zbycia

nieruchomości i praw majątkowych. W art. 21 ust. 25 pkt 1 lit d u.p.d. ustawodawca wyjaśnił, że za wydatki poniesione na cele, o których mowa w ust. 1 pkt 131, uważa się wydatki poniesione na budowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub remont własnego budynku mieszkalnego, jego części lub własnego lokalu mieszkalnego. Z kolei w art. 21 ust. 25 pkt 2 lit. a u.p.d. wskazał, że wydatkami na własne cele mieszkaniowe są wydatki poniesione na spłatę kredytu oraz odsetek od kredytu zaciągniętego przez podatnika przed dniem uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. 1-c, na cele określone w pkt 1. Z art. 21 ust. 25 pkt 2 lit. b i lit. c wynika natomiast, że wydatkami takimi są również wydatki na spłatę pierwszego kredytu i kolejnych kredytów refinansowych.

W przytoczonych unormowaniach ustawodawca szczegółowo określił wydatki na cele mieszkaniowe, które mogą prowadzić do zwolnienia od podatku dochodowego. Wskazał przy tym wyraźnie, że należą do nich również wydatki na spłatę kredytu. Brak równie precyzyjnego uregulowania kwestii wyłączenia obowiązku zwrotu bonifikaty w art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n., zwłaszcza brak stosownej regulacji dotyczącej spłaty kredytu, oznacza, że brzmienie tego przepisu jest zgodne z wolą ustawodawcy. W przeciwnym razie ustawodawca wprowadziłby odpowiednie zmiany w art. 68 ust. 2a u.g.n. przy okazji jego nowelizacji.

Wykładnia celowościowa, do której nawiązał Sąd Okręgowy, nie powinna prowadzić do wykreowania za pomocą orzeczenia sądowego normy prawnej niewyrażonej w przepisie. Odmienne od ustalonego w wyniku wykładni językowej, szersze rozumienie wyjątku wyrażonego w art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n., nie znajduje również wsparcia w opublikowanych materiałach legislacyjnych. Projekt ustawy nowelizującej z 2007 r. (Sejm V kadencji, druk nr 1468), nie zawierał przepisu art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. Został on wprowadzony w toku dalszych prac i znalazł się bez uzasadnienia dopiero w sprawozdaniu komisji infrastruktury o rządowym projekcie omawianej ustawy (Sejm V kadencji, druk nr 1914).

Na koniec trzeba zauważyć, że językowe znaczenie art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. nie pozostaje w sprzeczności z wykładnią celowościową. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 listopada 2002 r., III CZP 59/02 (OSNC 2003, nr 7-8, poz. 101), a także w wyroku z dnia 15 stycznia 2003 r., IV CKN 1637/00 (nie publ.), przywilej nabycia lokalu z bonifikatą zmierza do ułatwienia zakupu lokalu przez



najemcę, dla którego stanowi on centrum życiowe, dzięki czemu najemca uzyskuje stabilne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Nabycie lokalu z bonifikatą jest zaspokojeniem tych potrzeb i – choć nie ma zakazu sprzedaży pozyskanego lokalu – nie jest uzasadnione, by zamiarem ustawodawcy było stworzenie w ten sposób możliwości pozyskania środków finansowych na realizację innych, wcześniej rozpoczętych projektów mieszkaniowych.

Z tych względów Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale (art. 390 § 1 k.p.c.).