

## UCHWAŁA

Dnia 26 stycznia 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jacek Gudowski (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSN Iwona Koper

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

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 - tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 261 poz. 2603 z późn. 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 zw. z ust. 2a cyt. 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 m<sup>2</sup> wraz z udziałem w nieruchomości wspólnej, położony w G. Powódka udzieliła pozwanym 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, następnie w dniu 7 listopada 2008 r. pozwane nabyły inny lokal mieszkalny w G. za kwotę 234 344,73 zł.

Sąd Okręgowy w G. wyrokiem z dnia 17 marca 2011 r. zasądził od każdej z 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 I instancji, ustawodawca w art. 68 ust. 2a pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej „u.g.n.”) jest ustalenie ceny nieruchomości należącej do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego a przeznaczonej do sprzedaży - na podstawie wartości tej nieruchomości. Jednym z wyjątków od tej zasady 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) na

sprzedawany lokal. Sąd Apelacyjny wskazał, nawiązując do orzecznictwa Sądu Najwyższego, że *ratio legis* tego przepisu polega na ułatwianiu zakupu lokalu przez najemcę, dla którego lokal ten stanowi centrum życiowe, a najemca uzyskuje w ten sposób zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. 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 następstwie 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, kiedy 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. Jeśli przyjmiemy, iż mamy do czynienia z wyjątkiem, a te podlegają zawsze wykładni ścisłej, to uzasadnione jest stanowisko, przyjmowane przez część doktryny, że uzyskane środki powinny być w całości (a nie w części) przeznaczone na nabycie nowego lokalu oraz że chodzi o nabycie a nie nakłady związane z wykończeniem lub remontem lokalu.

Chociaż stanowisko powyższe przyjmowane jest także niekiedy przez judykaturę, zdaniem Sądu Apelacyjnego przedstawiającego zagadnienie prawne może ono budzić pewne wątpliwości. Jak się wydaje bowiem „*ratio legis*” art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. było stworzenie takiego mechanizmu, który z jednej strony umożliwia szybszy obrót wtórny lokalami nabytymi na preferencyjnych zasadach, zaś z drugiej strony powoduje, że środki uzyskane ze sprzedaży lokali

mieszkalnych wracają na rynek obrotu nieruchomościami przez nabywanie innych lokali w miejsce zbytych.

Jeśli zatem nabywca lokalu na zasadach preferencyjnych (z cenową bonifikatą) zbył następnie ten lokal a środki uzyskane ze sprzedaży przeznaczył jedynie w części na nabycie innego lokalu mieszkalnego to zakładany przez ustawodawcę cel został osiągnięty tylko częściowo. Skoro tak to obowiązek zwrotu kwoty równej bonifikacie powinien materializować się tylko proporcjonalnie w stosunku do powstałej nadwyżki nieprzeznaczonej na nabycie innego lokalu mieszkalnego.

Nadto przyjęcie stanowiska, że obowiązek zwrotu kwoty równej bonifikacie po jej waloryzacji dotyczy każdej sytuacji, w której środki uzyskane ze sprzedaży lokalu mieszkalnego (nabytego z bonifikatą) nie byłyby w całości przeznaczone na nabycie innego lokalu, prowadziłoby do konieczności akceptowania żądania zwrotu kwoty równej zwaloryzowanej bonifikacie nawet wtedy gdy różnica między ceną zbycia lokalu i ceną nabycia innego lokalu byłaby nieznaczna, nawet kilka złotych a nawet groszy. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, taka rygorystyczna interpretacja przepisu art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. wydaje się być sprzeczna z celem, który ma realizować wspomniana ustawa; zmuszałaby bowiem zbywców lokali (nabytych wcześniej od gminy) do podejmowania nieracjonalnych decyzji i nabywania mieszkań większych i droższych mimo, że ich potrzeby mieszkaniowe tego nie wymagają.

Mając na uwadze wątpliwości jakie powstają w związku z wykładnią art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. Sąd Apelacyjny na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne sformułowane w sentencji swojego postanowienia z dnia 27 października 2011 r.

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 w zupełnie 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 zaspakajaniu tych potrzeb. Także aktualnie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedno. tekst Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) 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 wśród osób, które mogą taki lokal nabyć, to niewątpliwie jest to instrument, który pozwala na realizację dwóch ważnych celów. Po pierwsze, pozwala on najemcy na bardziej elastyczne dostosowanie jego sytuacji mieszkaniowej do jego możliwości ekonomicznych. 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 zaspakajaniu 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 zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności popierając ich działania zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Udzielona pomoc publiczna powinna być wykorzystana tylko w celu określonym prawem. Z tego względu ustawodawca stworzył w ustawie o gospodarce nieruchomościami instrumenty mające zapewnić realizację tego celu. Zgodnie z art. 68 ust. 2, 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 zaspakajania potrzeb mieszkaniowych poprzez zapewnienie najemcy własnego mieszkania. Z drugiej strony, mając na uwadze,

że najemca po uzyskaniu prawa własności do zajmowanego lokalu może dążyć do poprawy swoich warunków, także w ten sposób, że lokal ten sprzeda i nabędzie inny, koniecznym stało się uczynienie wyjątku od zasady określonej w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Taki wyjątek ustawodawca wprowadził w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ustawą z 24 sierpnia 2007 r. (Dz. U. Nr 173, poz. 1218) zmieniającą ust. 2a dodany ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz.U.04.141.1492) z dniem 22 października 2007 r. Zgodnie z pkt 5 ust. 2a art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zwrotu bonifikaty nie można żądać od osoby, która zbyła nabyty lokal przed upływem 5 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 przepis art. 68 ust 2a pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, 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 zakup nowego lokalu, to chodzi o całość tych środków. W przypadku pozwanych w rozpoznawanej sprawie jest bezspornym, że na zakup nowego lokalu przeznaczyły one tylko część środków uzyskanych ze sprzedaży lokalu nabytego od gminy. Przyjmując taką ściśle literalną wykładnię art. 68 ust. 2a pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami należałoby więc uznać, że są one zobowiązane do zwrotu całej kwoty uzyskanej bonifikaty. Za taką wykładnią wspomnianego przepisu zdaje się też przemawiać to, że jest on wyjątkiem od zasady, iż nabytego od gminy lokalu nie można zbyć wcześniej niż przed upływem 5 lat od jego nabycia. Taka wykładnia prowadzi jednak do konsekwencji, które pozostają w opozycji do celu jaki ma realizować regulacja zawarta w art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami, która z kolei jest urzeczywistnieniem zasady wyrażonej w art. 75 Konstytucji. Zasadniczy cel pomocy publicznej udzielanej najemcy w ramach tej ustawy to zapewnienie mu własnego

lokalu. Realizacja tego celu prowadzi przede wszystkim do tego, że najemca, a następnie właściciel lokalu może zbyć go na rynku, dostosowując zaspokajanie swoich potrzeb mieszkaniowych do swoich możliwości i potrzeb. Ustawodawca dostrzega to, że właściciel lokalu może chcieć go zbyć i dlatego od 2007 roku umożliwia 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, pozwala na zachowanie bonifikaty, gdy nowy lokal zostanie nabyty za środki pochodzące ze sprzedaży lokalu nabytego od gminy. Gdyby literalnie wyłożyć art. 68 ust. 2a pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, to cena nabycia nowego lokalu z zachowaniem prawa do zatrzymania bonifikaty musiałaby co do grosza 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 wydaje się w praktyce mało realne. W istocie taka interpretacja tego przepisu zmuszałaby nabywcę lokalu od gminy do ukrywania w umowach prawdziwej wartości nabywanego lokalu i wpisywania ceny równej wysokości środków otrzymanych ze sprzedaży lokalu nabytego od gminy, aby nie stracić najczęściej kilkudziesięciu tysięcy złotych. Nie taki jest cel ustawy o gospodarce nieruchomościami, która realizując konstytucyjny obowiązek zapewnienia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli w lokalu stanowiącym własność, nie może zachęcać do działań niezgodnych z prawem.

Rozwiązaniem, które z jednej strony zapewnia realizację celu ustawy, zakorzenionego w art. 75 Konstytucji, z drugiej zaś pozwala na racjonalne zachowanie nabywcy jest uznanie, że zachowuje on prawo do zatrzymania kwoty uzyskanej bonifikaty w takiej części w jakiej pozostaje cena jaką zapłacił za nowy lokal do wysokości środków które uzyskał ze sprzedaży lokalu nabytego od gminy. W rozpoznawanej sprawie pozwane miałyby więc prawo do zachowania kwoty bonifikaty w takiej proporcji w jakiej pozostaje cena nowego lokalu czyli 234 344,73 zł do kwoty uzyskanej za zbycia lokalu nabytego od gminy, czyli do 293 tys. Taka wykładnia art. 68 ust. 2a pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami pozwala na stosowanie tego przepisu w sposób, który zapewnia realizację tego, aby pomoc publiczna przeznaczona na to, by zaspokajanie potrzeb



mieszkaniowych obywateli odbywało się przede wszystkim w postaci własności lokalu, nie prowadziła do konieczności podejmowania przez nich działań pozornych i sprzecznych z prawem.

Mając na uwadze powyższe względy Sąd Najwyższy, na podstawie art. 390 k.p.c., orzekł jak w sentencji uchwały.