

Uchwała Pełnego Składu Izby Administracyjnej,
Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego
z dnia 10 marca 1994 r.
III AZP 22/93

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Józef Iwulski (współsprawozdawca - autor uzasadnienia), Adam Józefowicz, Krzysztof Kolasiński, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Walery Masewicz, Teresa Romer (sprawozdawca), Walerian Sanetra, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Maria Tyszel, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale Zastępcy Prokuratora Generalnego Stefana Śnieżki oraz Prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Zarządu Miasta i Gminy R. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody W. z dnia 24 kwietnia 1992 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta i Gminy R. po rozpoznaniu w dniu 10 marca 1994 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 30 września 1993 r., sygn. akt III AZP 6/93,

"Czy w świetle art. 39 ust. 1, art. 38 i art. 21 ust. 7 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.) dopuszczalne jest w uchwale rady gminy określającej zasady sprzedaży mieszkań komunalnych postanowienie o udzielaniu bonifikat od ustalonej zgodnie z tymi przepisami ceny sprzedaży lokali ?"

podjął następującą uchwałę :

W uchwale rady gminy określającej zasady sprzedaży mieszkań komunalnych nie jest dopuszczalne postanowienie o udzielaniu bonifikat od ceny lokali ustalonej zgodnie z art. 21 ust. 7, 38 i 39 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.).

U z a s a d n i e n i e

W dniu 1 kwietnia 1992 r. Rada Miasta i Gminy R. podjęła uchwałę [...] w sprawie sprzedaży mieszkań komunalnych. W § 4 pkt 6 uchwała ta stanowi, że nabywcom wpłacającym jednorazowo całość ceny udziela się bonifikaty w wysokości

40%, gdy następuje równoczesny wykup wszystkich lokali w budynku oraz 30% w pozostałych przypadkach. W pkt 7 tego paragrafu wyłącza się bonifikatę przy wykupie lokali w domach jedno i dwumieszkańcowych.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 24 kwietnia 1992 r., [...] Wojewoda W.

stwierdził nieważność omawianej uchwały w § 4 pkt 6 i 7.

Wyrokiem z dnia 10 lipca 1992 r., [...] Naczelny Sąd

Administracyjny-Orodek

Zamiejscowy we Wrocławiu uchylił zaskarżone skargę Zarządu Miasta i Gminy R.

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że art.

38 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu

nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.) normuje

kwestię ustalania ceny sprzedaży nieruchomości, a art. 24 ust. 2 i 40 ust. 4 pkt 1 tej

ustawy przewidując jedynie odstępstwa od ustanowionego w art. 39 ust. 1 sposobu

ustalania ceny lokali. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego przedmiotowa

uchwała Rady Gminy R. nie wprowadza dalszych odstępstw, a jedynie postanawia o

udzielaniu bonifikaty, ku czemu nie ma przeszkód w przepisach ustawy. Naczelny

Sąd Administracyjny odwołał się także do konstytucyjnie i ustawowo zagwarant-

owanej zasady samorządności gminy wskazującej na potrzebę wykładni sprzyjającej ugruntowaniu ich samodzielności.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył rewizją nadzwyczajną

Minister Sprawiedliwości zarzucając mu rażące naruszenie art. 21 ust. 7 i 9, art. 38 i

39 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłasz-

czaniu nieruchomości oraz wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do

ponownego rozpoznania. Minister Sprawiedliwości wywodził w rewizji nad-

zwyczajnej, że z powołanych wyżej przepisów nie wynika upoważnienie rady gminy

do uznaniowego obniżania ceny sprzedaży lokali poprzez udzielanie bonifikat.

Sąd Najwyższy rozpatrując rewizję nadzwyczajną Ministra Sprawiedliwości

postanowieniem z dnia 26 marca 1993 r. przedstawił składowi siedmiu sędziów

zagadnienie prawne: "czy w świetle art. 39 ust. 1, art. 38 i art. 21 ust. 7 cyt. ustawy z

dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości

dopuszczalne jest zamieszczenie w uchwale rady miasta i gminy określającej

zasady sprzedaży mieszkań komunalnych postanowienia dającego podstawę do obniżenia ceny lokali (udzielania bonifikat) ustalonej zgodnie z tymi przepisami?". W uzasadnieniu tego postanowienia Sąd Najwyższy podniósł m.in., że problem ten był już przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego. Wyrokiem z dnia 26 stycznia 1993 r., III ARN 94/92, Sąd Najwyższy oddalił bowiem rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 1992 r. w sprawie dotyczącej uchwały Rady Miejskiej W. z dnia 15 lutego 1992 r., na której to uchwale wzorowała się zresztą Rada Gminy R. Sąd Najwyższy wyraził wówczas pogląd, że chybiony jest zarzut, iż ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości nie daje podstaw do stosowania bonifikat przy sprzedaży lokali. Sąd Najwyższy podkreślił, że ustawa i przepisy wykonawcze stanowiś wprowadzie, iż cena sprzedaży winna być określona na podstawie wyceny biegłego, jednakże uchwała rady gminy przewidująca bonifikaty przy sprzedaży, od tej zasady nie odstępuje. Zapłata ceny ma bowiem być ratalna. Jeżeli przy spełnieniu tego świadczenia nabywca rezygnuje z rat na rzecz jednorazowego świadczenia całości ceny to stosowanie bonifikaty jest w pełni zasadnym następstwem braku inflacyjnego ryzyka, co jest korzystne dla obu stron. Zdaniem Sądu Najwyższego czym innym jest określenie ceny a czym innym sposobu jej zapłaty. Jeżeli więc sprzedaż następuje za gotówkę, a nie na raty, to fakt ten może znaleźć konsekwencje w modyfikacji ceny ustalonej na podstawie opinii biegłego. Sąd Najwyższy uznał, że przepisy nie przewidują tożsamości ceny określonej i ceny ustalonej między stronami. Skład Sądu Najwyższego przedstawiający zagadnienie prawne uznał te poglądy za budzące poważne wątpliwości i zastrzeżenia. Postanowieniem z dnia 30 września 1993 r., III AZP 6/93, skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego przedstawił rozpatrywane zagadnienie prawne pełnemu składowi Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. W uzasadnieniu tego postanowienia podkreślono kontrowersyjność problemu prawnego i różnice w wykładni do których może dojść przy zastosowaniu różnych jej metod: logiczno-językowej czy funkcjonalno-systemowej.

Sąd Najwyższy w pełnym składzie Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zważył, co następuje:

Rozpoznawane zagadnienie prawne jest bardzo złożone. Oprócz wskazanych wyżej wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie trzeba podać, iż także orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego nie jest w tym zakresie jednolite. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 czerwca 1992 r., I SA 602/92, wyraził bowiem pogląd o niedopuszczalności udzielania bonifikat przy sprzedaży mieszkań komunalnych.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.) lokale w domach stanowiących własność gminy są sprzedawane wraz ze sprzedażą lub oddaniem w użytkowanie wieczyste ułamkowej części gruntu niezbędnego do racjonalnego korzystania z domu, a sprzedaż lokalu zajmowanego przez najemcę może nastąpić tylko na rzecz tego najemcy albo wskazanej przez niego osoby bliskiej stale z nim zamieszkującej, za cenę równą wartości tego lokalu ustalonej w sposób określony w art. 38 ust. 7. Rada gminy w odniesieniu do domów stanowiących własność gminy może określić kryteria przeznaczenia sprzedaży lokali w tych domach (art. 38 ust. 9). Według art. 39 ust. 1 i 2 ustawy cenę lokalu ustala się w wysokości nie niższej od jego wartości, określonej stosownie do art. 38, przy czym cenę lokali sprzedawanych w drodze przetargu, stanowi cena osiągnięta w tym przetargu. Zarówno więc przy sprzedaży przetargowej jak i bezprzetargowej cenę lokalu ustala się według reguł art. 38 ustawy, (w przypadku sprzedaży przetargowej jest to jedynie tzw. cena wywoławcza - w wyniku przetargu może dojść to sprzedaży lokalu za cenę wyższą niż wywoławcza). Przepisy te wyraźnie rozróżniają więc określenie ceny od określenia kryteriów przeznaczania lokali do sprzedaży. Zgodnie z art. 38 ustawy biegli powołani i wpisani przez wojewodę na listę wojewódzką lub inne osoby posiadające uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości określają wartość lokali przy uwzględnieniu aktualnie kształtujących się cen w obrocie, dokonanych nakładów, funkcji wyznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego, ich położenia i stopnia wyposażenia w urządzenia komunalne, energetyczne i gazowe, a także stanu zagospodarowania. Możliwość obniżenia ceny sprzedaży lokali przewidują jedynie art. 24 ust. 2 w sytuacji, gdy sprzedaż w drodze

pierwszego przetargu nie doszła do skutku i art. 40 ust. 4 pkt 1 przy sprzedaży obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Treść art. 39 ust. 1 ustawy wyraża zakazuje sprzedaży lokalu za cenę niższą niż ustalona według art. 38 (cenę lokalu ustala się w wysokości "nie niższej"). To samo dotyczy sprzedaży bezprzetargowej i wynika z art. 21 ust. 7 ustawy ("za cenę równą"). Zakaz ustawowy może bowiem polegać na nakazie sprecyzowanym w sposób wyraźny, nie dającym możliwości od-

stępstw. Nie ma różnicy w skutkach między metodą regulacji polegającą na zakazie obniżania ceny a nakazem sprzedaży za cenę ściśle określoną (równą) lub nie niższą od wskazanej. Nie można więc się zgodzić z poglądem, że ustawa nie zaka-

zuje obniżania ceny sprzedaży mieszkań. Oprócz wskazanych dotychczas przepisów art. 21 ust. 7 i 39 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami, identyczną regulację zawiera także jej art. 23 ust. 4. Stanowi on, że byli właściciele nierucho-

mości przejętych na rzecz Skarbu Państwa lub ich spadkobiercy mają pierwsze-

ństwo w ich nabyciu, jeżeli zaoferują cenę równą wartości tej nieruchomości ustalonej w sposób określony w art. 38. Inaczej mówiąc, jeżeli zaoferują cenę niższą od wartości nieruchomości, ustalonej w sposób określony w art. 38 ustawy, to nie będą mogli realizować pierwszeństwa w ich nabyciu.

Bardzo istotne znaczenie ma stwierdzenie o jakiej cenie chodzi w analizowa-

nych przepisach. Przede wszystkim należy podnieść, że jest to cena sprzedaży. Sprzedaż następuje w drodze umowy (art. 19 ust. 1) i w tej umowie ustalana jest cena (art. 42 ust. 1). Jest to więc cena określona przez strony w cywilnoprawnej umowie konsensualnej jak jest umowa sprzedaży. Ustalenie ceny w tym znaczeniu nie odnosi się więc do sposobu jej wyliczenia dokonywanego przez biegłego, ale dotyczy ceny wskazanej przez strony w umowie. Jest to przede wszystkim cena odpowiadająca wartości nieruchomości. Zwrot o sprzedaży za cenę odpowiadającą wartości nieruchomości zawierają wszystkie analizowane przepisy. Oszacowanie przez biegłego jest tylko sposobem wyliczenia tej wartości i ceny. Przesłanki tego

szacunku z art. 38 ust. 2 ustawy wskazujš, Œe chodzi o rzeczywistš wartoŒć rynkowš nieruchomości. Nie jest to wiŒc wartoŒć ksiŒgowa czy inna wartoŒć o charakterze formalnym. Takie okolicznoŒci jak koniecznoŒć administrowania nieruchomościš, przeprowadzania remontów czy dokonywania innych nakładów sš uwzglŒdniane przy obliczeniu wartoŒci nieruchomości. JeŒeli wiŒc twierdzi siŒ, Œe cenŒ sprzedaŒy można okreŒlić poniŒej tej wysokoŒci, to konsekwencjš tego byłoby przyjŒcie możliwoŒci sprzedaŒy poniŒej rzeczywistej, rynkowej wartoŒci nieruchomości.

Argumenty zmierzajšce do wykazania, Œe bonifikata nie jest obniŒeniem ceny, a jedynie sposobem jej uiszczenia, sš bardzo wštpliwe. Jak by nie nazwać bowiem tej instytucji (bonifikata, ustŒpstwo, opust, rabat itp.), to zawsze sprowadza siŒ to do okreŒlenia w umowie ceny niŒszej niŒ wyznaczona ustawš. Stosowanie "bonifikat" czy "rabatów" przy sprzedaŒy mieszkań jest po prostu obniŒaniem ich ceny. Sformułowania te jŒzykowo zawsze oznaczajš obniŒenie ceny. Bonifikata jest to bowiem zniŒka, rabat od ustalonej ceny towaru (Słownik jŒzyka polskiego PAN W-wa 1958, T. 1 s. 611); zniŒka od ustalonej ceny towaru zwiŒszcza jako forma od-

szkodowania za poniesione straty - opust, rabat (Słownik jŒzyka polskiego PWN Warszawa 1978, T. 1 s. 189); ustŒpstwo od ustalonej ceny towaru na rzecz nabywcy (Mały słownik jŒzyka polskiego PWN Warszawa 1968, s. 54).

Norm prawnych pozwalajšcych na obniŒenie ceny sprzedaŒy nie zawiera rozporzŒdzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania nie-

których przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 72, poz. 311). Przewiduje ono wprawdzie w § 11 ust. 2 możliwoŒć rozłóŒzenia ceny sprzedaŒy na raty, ale jako wyjŒtek od ust. 1 wprowadzajšcego zasadŒ zapłaty w dniu zawarcia umowy. PodkreŒlić takŒe trzeba, iŒ rozłóŒzenie zapłaty ceny na raty nie wiŒŒe siŒ z Œadnym ryzykiem inflacyjnym, gdyŒ zgodnie z ust. 3 tego paragrafu umowa stron powinna okreŒlać odpowiednie oprocentowanie naleŒnoŒci. Tym samym obniŒenie ceny sprzedaŒy nie może być uznane za okreŒlenie sposobu uiszczenia naleŒnoŒci zwiŒszcza w zakresie wyeliminowania ryzyka inflacyjnego. Nawet w warunkach inflacji istniejš metody formalnego zabezpieczenia interesów sprzedawcy przy sprzedaŒy na raty. Poza wskazanym odpowiednim ustaleniem odsetek możliwe jest przecieŒ zastosowanie umownej

klauzuli waloryzacyjnej czy późniejsza waloryzacja świadczenia.

Rozważania

dotyczące sposobu zapłaty są więc poza zakresem rozpoznawanego problemu.

Oczywiste jest, że w wykonaniu umowy sprzedawca nie zawsze otrzymuje umówioną cenę, a w skrajnych przypadkach może nie otrzymać żadnej

zapłaty. W

zagadnieniu jednak chodzi o to jakś cenę mają strony wskazać jako

ekwiwalent

przeniesienia własności lokalu, a nie jakś sumę pieniędzy i w jaki sposób otrzyma

sprzedawca. Nie można się zgodzić z twierdzeniem, aby w interesie gminy było

sprzedawanie mieszkań poniżej ich rynkowej wartości tylko dlatego, że otrzymują

jednorazową zapłatę. Jak wyżej wykazano kwestie związane z

administrowaniem i

nakładami na mieszkania powinny być uwzględniane przy ustalaniu wysokości

rzeczywistej wartości mieszkań. Aprobowanie praktyki sprzedaży mieszkań

poniżej

ceny rynkowej tylko dla szybkiego wyzbycia się mienia komunalnego nie

jest

realizacją rzeczywistego interesu gminy, a służy wyłącznie doraźnym celom (w

praktyce wyzbycia się administrowania lokalami i nieruchomościami).

Podkreślenia wymaga również, że omawiane rozporządzenie uchyliło po-

przednio obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w

sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntu i

sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz

zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 14,

poz. 75). To uchylone rozporządzenie przewidywało m.in. w § 16 obniżenie o 20%

ceny sprzedaży lokalu, przy pokryciu należności w drodze jednorazowej wpłaty.

Skoro aktualnie obowiązujące rozporządzenie wyeliminowało taką możliwość, to

wykładnia historyczna przemawia za przyjęciem poglądu, według którego obniżanie

ceny sprzedaży przy jednorazowej wpłacie jest niedozwolone.

Nie może być zaaprobowane powoływanie się na zasadę samorządności gmin jako motywującą możliwość swobodnego dysponowania mieniem komu-

nalnym. Samodzielność gminy nie oznacza bowiem niezależności od ustaw i tylko w

ramach ustaw może być realizowana. Ograniczenie gminy w zakresie możliwości

kształtowania ceny sprzedaży mieszkań poniżej ich rynkowej wartości nie jest

ograniczeniem podmiotowości gminy czy ograniczeniem jej samorządności.

Jest to

rodzaj dopuszczalnego i zwykle stosowanego przez ustawodawcę ograniczenia właściciela w wykonywaniu przez niego prawa własności. Ponieważ

analizowane

przepisy odnoszą się wprost także do sprzedaży nieruchomości państwowych, to jest to także ograniczenie Państwa jako właściciela i jego organów. Zwrócić należy uwagę, że przyjęcie poglądu, iż gmina może obniżać ceny sprzedaży mieszkań, prowadzić mogłoby bsd do poglądu o możliwości obniżania także cen sprzedaży mieszkań państwowych bsd do niezrozumiałego i nie wynikającego z przepisów zróżnicowania stanu prawnego mieszkań komunalnych i państwowych. Ogranicze-

nie właściciela w wykonywaniu przez niego prawa własności jest dopuszczalne i wynika wprost z art. 140 kodeksu cywilnego. Ustawa o gospodarce gruntami i wy-

właszczaniu nieruchomości w całości stanowi swoiste ograniczenie prawa własności, aż do jej odebrania włócznie. Motywy, którymi kierował się ustawodawca ograniczając gminy w swobodzie przy sprzedaży mieszkań komunalnych, nie są w ustawie łatwe do odczytania. Doświadczenie życiowe wskazuje jednak, że eliminację możliwości wyzbywania się mienia publicznego bez uzasadnionej potrzeby, poniżej jego wartości. Jeżeli obowiązuje gospodarka rynkowa to towar (także gminny), jakim jest mieszkanie, powinien być sprzedawany po cenie rynkowej. Wydaje się, iż ustawodawcy chodziło także o eliminację przypadków lekkomyślności czy nawet korupcji przy wyzbywaniu się mienia komunalnego. Nie ma w tym zakresie sprzeczności z zasadami właściwego gospodarowania mieniem publicznym, a także z pozycją właściciela w funkcjonującej gospodarce rynkowej. Wobec tego nie można podzielić poglądu jakoby zakaz sprzedaży mieszkań komunalnych poniżej ich rynkowej wartości ograniczał uprawnienia właścicielskie gmin w sposób sprzeczny z art. 140 k.c.

Rozważania te pozwalają na wniosek, że jednoznaczna interpretacja logiczno-językowa analizowanych przepisów, prowadząca do przyjęcia zakazu ustanowienia możliwości obniżania cen sprzedaży mieszkań komunalnych poniżej ich wartości ustalonej w opinii biegłych, nie może być skutecznie zakwestionowana w drodze innych metod wykładni, co skutkuje udzielenie odpowiedzi jak w sentencji uchwały.

=====