

Wyrok z dnia 21 maja 2004 r., V CK 503/03

Przepis art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), przewidujący obniżenie o 50 % ceny nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, stosuje się także do sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa podlegających przepisom ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 ze zm.).

Sędzia SN Tadeusz Domińczyk (przewodniczący)

Sędzia SN Jan Górowski

Sędzia SN Barbara Myszka (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Franciszka J. przeciwko S.P. – Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasom Państwowym Nadleśnictwu P. o zapłatę, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 21 maja 2004 r. kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 3 lipca 2003 r.

oddalił kasację.

Uzasadnienie

Franciszek J. w pozwie skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa (Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Nadleśnictwo P.) wnosił o zasądzenie od pozwanego kwoty 221 000 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 19 lipca 2001 r. do dnia zapłaty.

Wyrokiem z dnia 26 listopada 2002 r. Sąd Okręgowy w Opolu oddalił powództwo, natomiast Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, po rozpoznaniu sprawy na skutek apelacji powoda, wyrokiem z dnia 3 lipca 2003 r. zmienił zaskarżony wyrok i orzekł zgodnie z żądaniem pozwu. Istotne elementy stanu faktycznego sprawy przedstawiały się następująco.

W dniu 13 września 2000 r. Nadleśnictwo P. – powołując się na art. 38 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 101, poz. 444 ze zm., jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 ze zm. – dalej: „u.l.”), art. 28 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm., jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm. – dalej: „u.g.n.”) oraz na przepisy rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 maja 1998 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania przetargu na sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych (Dz.U. Nr 69, poz. 451) – ogłosiło przetarg pisemny nieograniczony na sprzedaż „Zespołu Pałacowo-Parkowego D.”, stanowiącego własność Skarbu Państwa, obejmującego nieruchomość o obszarze 45,9937 ha, budynki i inne urządzenia. W ogłoszeniu zaznaczono, że obiekt przeznaczony do sprzedaży został wpisany do rejestru zabytków województwa opolskiego, a ostrzeżenie o tym ujawniono w dziale III księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości. Cenę wywoławczą określono na kwotę 374 000 zł.

Oferta złożona przez powoda, który zaoferował cenę w wysokości 442 000 zł, uznana została przez komisję przetargową za najkorzystniejszą. Pismem z dnia 17 października 2000 r. Nadleśnictwo P. poinformowało powoda o wyniku przetargu i dalszych czynnościach zmierzających do zawarcia umowy. Dnia następnego powód, powołując się na art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zwrócił się do Nadleśnictwa o uwzględnienie w umowie sprzedaży 50 % bonifikaty, przysługującej nabywcy nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Nadleśnictwo P. skierowało do Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz do Ministra Skarbu wnioski o akceptację żądanej bonifikaty. Wobec braku reakcji obu Ministrów powód zwrócił się o zajęcie stanowiska do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, który pismem z dnia 8 czerwca 2001 r. poinformował, że nie wyraża zgody na udzielenie bonifikaty. W tej sytuacji powód w dniu 19 czerwca 2001 r. zawiadomił Nadleśnictwo P., że przystąpi do zawarcia notarialnej umowy sprzedaży po ustalonej cenie, bez 50 % bonifikaty, jednak podtrzymuje swoje stanowisko w kwestii obligatoryjnego charakteru tej bonifikaty.

W dniu 2 sierpnia 2001 r. strony zawarły notarialną umowę sprzedaży przedmiotowej nieruchomości za cenę 442 000 zł. W umowie zaznaczono, że „sprzedaż następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o

lasach, przy zastosowaniu art. 13 ust. 4 pkt 1 u.g.n. i ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (jedn. tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150)” oraz że „wykonane zostały obowiązki obciążające stronę zbywającą, wynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 maja 1998 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania przetargu na sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych”. Cena nabycia została przez powoda zapłacona w całości przed podpisaniem aktu notarialnego.

Pismem z dnia 8 sierpnia 2001 r. powód wezwał Nadleśnictwo P. do zwrotu kwoty 221 000 zł stanowiącej 50 % bonifikatę, a wobec odmowy wystąpił z pozwem, który zapoczątkował postępowanie w sprawie.

Sąd Apelacyjny uznał, że powodowi przysługiwała 50 % bonifikata, przewidziana w art. 68 ust. 3 u.g.n., oraz że przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a sprzeczne z nim postanowienia umowy są z mocy prawa dotknięte nieważnością (art. 58 § 3 k.c.). Żądanie zwrotu połowy ceny uiszczonej przez powoda jest zatem – zdaniem Sądu Apelacyjnego – uzasadnione w świetle art. 405 w związku z art. 410 § 2 k.c.

W kasacji od wyroku Sądu Apelacyjnego pozwany, powołując się na podstawę określoną w art. 393¹ pkt 1 k.p.c., wnosił o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Zarzucił naruszenie przepisów art. 68 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 4 pkt 9 u.g.n. oraz art. 38 u.l. przez przyjęcie, że przewidziana w art. 68 ust. 3 u.g.n. 50 % bonifikata ma zastosowanie do nieruchomości Skarbu Państwa podlegających ustawie o lasach, a w konsekwencji naruszenie przepisów art. 58 § 3 i art. 405 w związku z art. 410 § 2 k.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota zagadnienia prawnego sformułowanego w kasacji sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii, czy art. 68 ust. 3 u.g.n., stanowiący, że ustaloną, zgodnie z art. 67, cenę nieruchomości wpisanej do rejestru zbytków obniża się o 50 %, ma zastosowanie do sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych. Opowiadając się za przeczącą odpowiedzią na postawione pytanie, skarżący wskazał na zdanie drugie art. 68 ust. 3 u.g.n., w którym jest mowa o „właściwym organie” i podkreślił, że w art. 4 pkt 9 u.g.n., określającym „właściwy organ”, nie wymieniono jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, a ponadto na art. 2 u.g.n., stanowiący, że ustawa nie narusza innych

ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności pkt 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

Trzeba zauważyć, że ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jak wynika z jej art. 1, określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, co pozwala twierdzić, że dotyczy wszystkich nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa. Artykuł 2 tej ustawy stanowi z kolei, że nie narusza ona innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, po czym w przykładowym wyliczeniu wymienia w pkt 3 ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „nie narusza” sprzeciwia się przyjęciu, że chodzi o nadanie przepisom ustawy o lasach charakteru *lex specialis*, a przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami charakteru *lex generalis*, dla określenia takiej bowiem relacji między regulacjami zawartymi w dwóch różnych ustawach właściwe są inne sformułowania. Wskazuje ono natomiast na nadanie ustawie o gospodarce nieruchomościami charakteru regulacji pełniącej funkcje uzupełniające. Zwrot „nie narusza” oznacza w tym wypadku, że obie wymienione ustawy stosuje się równolegle, przy czym pierwszeństwo mają przepisy ustawy o lasach, a w pozostałym, nie uregulowanym w nich, zakresie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Innymi słowy, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mają charakter uzupełniający w kwestiach, które nie zostały uregulowane w ustawie o lasach. Pogląd taki jest również wyrażany w nauce prawa.

Artykuł 68 ust. 3 u.g.n., przewidujący obniżenie o 50 % ceny nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, jest odpowiednikiem art. 40 ust. 4 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, jedn. tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), pod rządą której Sąd Najwyższy przyjmował, że przepis art. 40 ust. 4 ma charakter bezwzględnie obowiązujący i wprowadza kategorię, niezależny od woli zbywcy, obowiązek zmniejszenia ceny sprzedaży obiektów wpisanych do rejestru zabytków. Podkreślał przy tym, że ustawowe obniżenie o połowę ceny w odniesieniu do obiektów wpisanych do rejestru zabytków ma głębokie uzasadnienie, gdyż dobra kultury jako bogactwo narodowe podlegają powszechnej ochronie, a obowiązki ich właścicieli są szczególne; muszą oni, dbając o zachowanie zabytku, zabezpieczać go przed zniszczeniem, uszkodzeniem i dewastacją, a ich prawo podmiotowe do rzeczy jest znacznie uszczuplone. Zatem przyznana w ustawie

bonifikata ma z jednej strony kompensować ograniczenie praw nabywcy, z drugiej zaś zachęcać do kupowania stanowiących własność Skarbu Państwa obiektów (gruntów) wpisanych do rejestru zabytków (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 1995 r., I CRN 37/95, OSNC 1995, nr 9, poz. 133 i z dnia 5 lutego 2003 r., II CKN 1239/00, nie publ.).

Również brzmienie art. 68 ust. 3 u.g.n. wskazuje na bezwzględny obowiązek zredukowania ceny nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, gdyż w tekście tego przepisu ustawodawca, tak jak poprzednio w art. 40 ust. 4, użył sformułowania „obniża się o 50 %”. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 kwietnia 1995 r., I CRN 37/95, użycie formy fleksyjnej czasownika obniżyć w postaci „obniża się” oznacza samoistość lub wręcz automatyzm działania. Zatem, wbrew odmiennym zapatrywaniom skarżącego, 50 % bonifikata przewidziana w art. 68 ust. 3 u.g.n. ma charakter obligatoryjny. Trzeba dodać, że pogląd taki wyrażany jest także w doktrynie, która określa bonifikatę przewidzianą w art. 68 ust. 3 u.g.n. mianem „ustawowej” czy „obligatoryjnej”. Wątpliwości budzić może jedynie zakres dopuszczalnej swobody umów, ponieważ w zdaniu drugim art. 68 ust. 3 u.g.n. ustawodawca upoważnił właściwy organ do podwyższenia lub obniżenia tej bonifikaty. Zestawienie zakresu zawartego w zdaniu drugim upoważnienia z brzmieniem zdania pierwszego analizowanego przepisu wskazuje na jego wewnętrzną sprzeczność. Dyrektywy wykładni językowej i logicznej przemawiają za trafnością poglądu wyrażonego w doktrynie, że usunięcie tej sprzeczności prowadzić powinno do wniosku, iż właściwy organ mógłby jedynie podwyższyć 50 % bonifikatę, gdyż upoważnienie do jej obniżenia budzi uzasadnione zastrzeżenia.

Skarżący ma rację twierdząc, że ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach nie zawiera przepisu przewidującego obniżenie ceny nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz że art. 4 pkt 9 u.g.n., określający właściwy organ, nie wymienia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. Nie są to jednak argumenty na tyle doniosłe, aby wyłączały możliwość stosowania obligatoryjnej bonifikaty przewidzianej w art. 68 ust. 3 u.g.n. do nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. Jak była już o tym mowa, do nieruchomości Skarbu Państwa podlegających przepisom ustawy o lasach w kwestiach, które nie zostały uregulowane w tej ustawie, dopuszczalne jest stosowanie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Regulacja zawarta w art. 68 ust. 3 u.g.n. jest na tyle ogólna, że może odnosić się do wszystkich nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, w tym także znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych. U podstaw tej regulacji leży wzgląd na szczególne obowiązki obciążające właściciela zabytkowego obiektu, stąd dla jej stosowania istotny jest charakter nieruchomości, a nie status jednostki organizacyjnej będącej zarządcą. W teorii prawa podkreśla się, że racjonalny ustawodawca stanowi normy, aby w sposób maksymalnie sprawny realizować preferowane przez siebie cele i wartości, dlatego dyrektywy funkcjonalne w sposób jednoznaczny przemawiają za stosowaniem obligatoryjnej 50 % bonifikaty, przewidzianej w art. 68 ust. 3 u.g.n., także do sprzedaży tych nieruchomości Skarbu Państwa, które znajdują się w zarządzie jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. Do identycznego wniosku prowadzi musi wzgląd na zasadę jedności systemu prawa cywilnego. W tym stanie rzeczy nie usprawiedliwia odmiennej wykładni okoliczność, że w art. 4 pkt 9 u.g.n. nie wymieniono jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, może ona oznaczać jedynie brak możliwości podwyższenia obligatoryjnej bonifikaty wynoszącej 50 % .

Kończąc ten wątek rozważań, trzeba zaaprobować pogląd Sądu Apelacyjnego, że art. 68 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. nakładał na skarżącego obowiązek złożenia w umowie sprzedaży z dnia 2 sierpnia 2001 r. oświadczenia o obniżeniu ceny o połowę w stosunku do ustalonej w drodze przetargu.

Wbrew odmiennym zarzutom skarżącego, Sąd Apelacyjny nie naruszył również art. 58 § 3 k.c. Konsekwencją stanowiska tego Sądu o bezwzględnie obowiązującym charakterze przepisu art. 68 ust. 3 u.g.n., przewidującego obniżenie o 50 % ceny ustalonej w drodze przetargu, powinno być uznanie umowy sprzedaży z dnia 2 sierpnia 2001 r. za nieważną w części dotyczącej ceny. To nieważne postanowienie powinno być natomiast zastąpione przepisem art. 68 ust. 3 u.g.n. stanowiącym, że ustaloną, zgodnie z art. 67, cenę nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków obniża się o 50 % (art. 58 § 3 k.c.; zob. także wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 marca 1966 r., II CR 123/66, OSNCP 1967, nr 2, poz. 22, z dnia 20 kwietnia 1995 r., I CRN 37/95, z dnia 21 lutego 2002 r., IV CKN 751/00, OSNC 2003, nr 2, poz. 21 i postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 2002 r., IV CKN 896/00, OSNC 2003, nr 6, poz. 81).

Za nieuzasadniony uznać trzeba także podniesiony przez skarżącego zarzut naruszenia przepisów art. 405 w związku z art. 410 § 2 k.c. Nie ulega wątpliwości,

że część uiszczonej przez powoda ceny w kwocie 221 000 zł była świadczeniem nienależnym w rozumieniu art. 410 § 2 k.c., skarżący uzyskał bowiem tę korzyść bez podstawy prawnej. Tym samym powodowi przysługuje uprawnienie do żądania zwrotu korzyści stanowiącej przedmiot wzbogacenia. Nie stoi temu na przeszkodzie art. 411 pkt 1 k.c., skoro umowa w części dotyczącej ceny była dotknięta nieważnością; poza tym z ustalonego stanu faktycznego wyraźnie wynika, że powód wprawdzie zapłacił całą ustaloną w przetargu cenę, niemniej dał wyraz temu, że będzie żądał zwrotu jej połowy ze względu na przysługującą mu bonifikatę.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹² k.p.c. oddalił kasację jako pozbawioną usprawiedliwionych podstaw.