



Sygn. akt II CSK 206/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 lutego 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący)

SSN Józef Frąckowiak (sprawozdawca)

SSA Janusz Kaspryszyn

Protokolant Anna Banasiuk

w sprawie z powództwa S.W.

przeciwko Skarbowi Państwa - Staroście S.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 12 lutego 2016 r.,

skarg kasacyjnych obu stron

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 3 września 2014 r.,

1) uchyla zaskarżony wyrok w części, w której rozstrzyga o apelacji strony pozwanej i w jej uwzględnieniu zmienia wyrok Sądu Okręgowego w S. z dnia 21 listopada 2013 r., w ten sposób, że powództwo oddala, a kosztami postępowania obciąża powoda, pozostawiając ich szczegółowe wyliczenie referendarzowi sądowemu;

2) oddala skargę kasacyjną powoda;

3) zasądza od powoda na rzecz Skarbu Państwa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwotę 2700 (dwa tysiące siedemset) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

W pozwie skierowanym do Sądu Okręgowego w S. powód S. W. wniósł o ustalenie, że przysługuje mu - na wypadek zbycia przez Skarb Państwa (zarówno nieodpłatnego jak i odpłatnego) zabudowanej budynkiem mieszkalnym nieruchomości położonej w S. przy ul. S. - prawo nabycia mieszkania nr 17 znajdującego się w tym budynku, które powód wynajmuje od pozwanego Skarbu Państwa. W pozwie wskazano, że chodzi o prawo nabycia na zasadach pierwszeństwa w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst Dz. U. 2015, poz. 1774 ze zm., dalej u.g.n.) oraz art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz. U. 2001, Nr 4, poz. 24 ze zm., dalej u.z.z.m.) na preferencyjnych warunkach określonych w art. 6 u.z.z.m. W sprawie tej ustalono, co następuje.

Decyzją z dnia 20 czerwca 1989 r. kierownik Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych przyznał powodowi mieszkanie służbowe nr 17 położone w S. w budynku mieszkalnym przy ul. W. S., w którym mieszka on do chwili obecnej.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją nr 504 z 16 sierpnia 2011 r. oraz Minister Administracji i Cyfryzacji decyzją nr 237 z 7 maja 2012 r. stwierdzili nieważność decyzji komunalizacyjnej dotyczącej nieruchomości, na której znajduje się budynek przy ul. S. Na podstawie tych decyzji, jako właściciel zabudowanej nieruchomości, na której znajduje się budynek mieszkalny przy ul. W. S., w dziale II księgi wieczystej [...] prowadzonej przez Sąd Rejonowy w S. wpisany jest Skarb Państwa - Starosta S.

W dniu 23 lipca 2012 r. Wojewoda [...] wydał Zarządzenie nr 202/2012 w sprawie darowizny opisaney wyżej nieruchomości Skarbu Państwa i wyraził zgodę na dokonanie przez Starostę S., wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, na rzecz Gminy Miasta S., darowizny zabudowanych nieruchomości, położonych w S. przy ul. W. S. [...], wraz

ze znajdującym się na niej wielorodzinnym budynkiem mieszkalnym, z wyłączeniem własnościowych lokali oznaczonych numerami: 15, 18, 19 oraz 20.

W związku z tym zarządzeniem powód oraz 80 innych najemców wezwali Starostę S. do zaniechania dokonania przez Skarb Państwa na rzecz Gminy Miasta S. planowanej darowizny oraz uznania ich prawa pierwszeństwa w nabyciu wynajmowanych przez nich mieszkań znajdujących się we wskazanych wyżej budynkach na preferencyjnych warunkach określonych w u.z.z.m. Prowadzona w tej sprawie korespondencja ze Starostą S. nie przyniosła spodziewanego przez powoda rezultatu, co skłoniło go do wystąpienia z pozwem.

Wyrokiem z dnia 21 listopada 2013 r. Sąd Okręgowy w S. ustalił, że powodowi S. W. przysługuje, na wypadek odpłatnego zbycia przez Skarb Państwa - Starostę S. opisanej powyżej nieruchomości, prawo pierwszeństwa nabycia w rozumieniu art. 34 u.g.n. oraz art. 3 ust. 2 u.z.z.m. na preferencyjnych warunkach określonych w art. 6 tej ustawy wynajmowanego przez powoda od pozwanego Skarbu Państwa - Starosty S. mieszkania nr 17 znajdującego się we wskazanym budynku mieszkalnym usytuowanym na wyżej opisanej nieruchomości. Sąd oddalił powództwo w pozostałym zakresie.

Oddalając apelacje obu stron Sąd Apelacyjny stwierdził, że podziela i przyjmuje za własne ustalenia faktyczne Sądu I instancji.

Zdaniem Sądu II instancji nie można przyjąć, że art. 2 pkt 1 lit. c) wspomnianej wyżej ustawy z 15 grudnia 2000 r. odnosi się jedynie do innych państwowych osób prawnych z wyłączeniem Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i nie dotyczy Skarbu Państwa. W tym zakresie Sąd Apelacyjny w całości podziela rozważania sądu pierwszej instancji, który dostrzegł, że co prawda przywołany przepis nie wymienia *expressis verbis* Skarbu Państwa, to jednakże w świetle uregulowania w szczególności art. 34 k.c. Skarb Państwa to także państwowa osoba prawna.

W konsekwencji zasadnie sąd pierwszej instancji przyjął, że pozwany Skarb Państwa reprezentowany przez Starostę S. jest zbywcą w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. c) ustawy z 15 grudnia 2000 r., a więc zarzut apelacji pozwanego w tym zakresie był bezzasadny. Sąd nie podzielił zarzutu pozwanego, że z przepisów tej ustawy

wynika, iż w odniesieniu do mieszkań stanowiących własność Skarbu Państwa uprawnienia najemców mieszkań dotyczą jedynie mieszkań będących w trwałym zarządzie jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. Zarzut ten można rozpoznać łącznie z zarzutem pozwanego naruszenia art. 10 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. przez jego niezastosowanie i przyjęcie, że powołana ustawa ma zastosowanie do wszystkich mieszkań stanowiących własność Skarbu Państwa (za wyjątkiem mieszkań będących w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej), podczas gdy dotyczy ona mieszkań stanowiących własność Skarbu Państwa, ale będących w trwałym zarządzie jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, pozwany nie dostrzega, że art. 10 u.z.z.m. statuuje szczególne uprawnienie; w ust. 1 tego przepisu jest, bowiem mowa o mieszkaniach stanowiących własność Skarbu Państwa, ale będących w trwałym zarządzie jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej. Na okoliczność, że jest to w ustawie przepis szczególny wskazuje choćby systematyka aktu prawnego, albowiem znajduje się on po przepisach zawierających zmiany innych aktów prawnych. Nie może on, więc służyć do interpretacji przepisów art. 2-4 ustawy z 15 grudnia 2000. W art. 4 ust. 1 tej ustawy jest natomiast mowa o mieszkaniach przeznaczonych przez zbywcę na sprzedaż, przy czym przez zbywcę - zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. c u.z.z.m. - należy rozumieć Skarb Państwa, jako „inną państwową osobę prawną”.

Dodatkowo Sąd II instancji wskazał na treść art. 4 ust. 3 ustawy u.z.z.m. zgodnie, z którym zbywca może także sprzedać mieszkanie na wniosek osoby uprawnionej według zasad określonych w ust. 1. Regulacja ta jest paralelna do art. 10 ust. 1 ustawy u.z.z.m. zgodnie, z którym mieszkanie stanowiące własność Skarbu Państwa, będące w trwałym zarządzie jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej, może być zbyte osobie uprawnionej na jej wniosek po cenie pomniejszonej stosownie do art. 6. Te dwa różne przepisy muszą dotyczyć dwóch różnych stanów faktycznych, których nie można utożsamiać.

Powyższy wniosek petryfikuje wreszcie okoliczność, że art. 10 tej ustawy jest w istocie przepisem czasowym, albowiem - zgodnie z jego ust. 2 - uprawnienie, o którym mowa w ust. 1, wygasa, jeśli wniosek o nabycie nie zostanie złożony organowi reprezentującemu Skarb Państwa do dnia 31 grudnia 2008 r.

Tymczasem uprawnienie, którego ustalenia żądał powód nie jest ograniczone tym terminem; a właściwie jedynym terminem go ograniczającym jest termin 3 miesięcy, ale od zawiadomienia go na piśmie o przeznaczeniu mieszkania na sprzedaż (art. 5 ust. 1 ustawy u.z.z.m.).

Również to wskazuje, że tryb nabycia z art. 10 u.z.z.m. jest trybem odmiennym, który winien być traktowany rozdzielnie, od trybu korzystania przez osobę uprawnioną (w rozpoznawanej sprawie powoda) z prawa pierwszeństwa z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 ustawy u.z.z.m. W konsekwencji zasadnie sąd pierwszej instancji przyjął, że zbycie nieruchomości, na której znajduje się budynek, w którym położony jest przedmiotowy lokal, nie może - zgodnie z art. 3 ust. 2 u.z.z.m, nastąpić z pominięciem przysługującego powodowi pierwszeństwa w nabyciu tego lokalu; jednocześnie w sprawie nie miał zastosowania art. 10 ust. 1 u.z.z.m. a więc sąd pierwszej instancji nie mógł go naruszyć poprzez brak jego zastosowania.

Sąd Apelacyjny nie podziela twierdzeń powoda, jakoby Sąd I instancji naruszył art. 3 ust. 2 ustawy ZZM przez jego niewłaściwą wykładnię i w rezultacie niezastosowanie tego przepisu także do nieodpłatnego zbycia przedmiotowego lokalu. W stanie prawnym obowiązującym przed 19 września 2005 r. orzecznictwo wskazywało jednoznacznie, że prawo pierwszeństwa w nabyciu mieszkania na warunkach preferencyjnych przysługiwało tylko w stosunku do mieszkań, które zbywca przeznaczył na sprzedaż, zaś bezpłatne przekazanie nieruchomości wyłącza owo prawo pierwszeństwa (zob. np. wyrok SN z 22 czerwca 2012 r., V CSK 303/11). W ocenie sądu stanowisko to zachowało aktualność także w obecnie obowiązującym stanie prawnym.

I. Powód w skardze kasacyjnej zarzucił naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, tj.: art. 3 ust. 2 u.z.z.m. skutkującą jego niezastosowaniem w sprawie niniejszej do części żądania pozwu i apelacji nieuwzględnionej przez Sąd Apelacyjny , a także poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 4 ust. 1 ww. ustawy odnoszącego się jedynie do zbywania poszczególnych mieszkań a nie całej nieruchomości budynkowej, w której znajdują

się mieszkania podlegające przepisom powołanej ustawy, w tym zajmowane przez powoda to jest w sytuacji objętej żądaniem ustalenia w niniejszej sprawie.

II. Pozwany zarzucił w skardze kasacyjnej naruszenie prawa materialnego, tj.: 1) art. 3 ust. 2 i art. 4 w związku z art. 10 ust. 1 i 2 u.z.z.m. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że powodowi, jako najemcy mieszkania będącego własnością Skarbu Państwa, przysługuje prawo pierwszeństwa w nabyciu mieszkania, podczas gdy prawo pierwszeństwa, o którym mowa w art. 3 ust. 2 i art. 4 ustawy, nie przysługuje przy sprzedaży mieszkań stanowiących własność Skarbu Państwa; 2) art. 2 pkt u.z.z.m. przez błędną wykładnię i przyjęcie, że zbywcą w rozumieniu tego przepisu jest również Skarb Państwa, jako odrębna, państwowa osoba prawna, podczas gdy art. 2 pkt 1 lit. c ustawy dotyczy jedynie innych (niż Skarb Państwa) państwowych osób prawnych z wyłączeniem Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

W przypadku nieuwzględnienia powyższych zarzutów (alternatywnie) pozwany zarzucił naruszenie: 3) art. 3 ust. 2 i art. 4 w związku z art. 10 ust. 1 i 2 u.z.z.m. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że powodowi, jako najemcy mieszkania będącego własnością Skarbu Państwa, które nie znajduje się w trwałym zarządzie jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej, przysługuje prawo pierwszeństwa w nabyciu mieszkania, podczas gdy prawo pierwszeństwa, o którym mowa w art. 3 ust. 2 i art. 4 ustawy, nie przysługuje przy sprzedaży mieszkań stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie znajdują się w trwałym zarządzie jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadnicze znacznie dla oceny pozostałych zarzutów podniesionych w obu skargach kasacyjnych ma ustalenie jak rozumieć art. 2 pkt 1 lit. c ustawy z 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz. U. 2001, Nr 4, poz. 24 ze zm., dalej u.z.z.m.)

Przepis ten zawiera, dla potrzeb wspomnianej ustawy, legalną definicję zbywcy, który przeznaczają mieszkanie do sprzedaży. Jego sformułowanie jest jednoznaczne; przez zbywcę należy rozumieć oprócz wymienionych w tym przepisie osób prawnych inne państwowe osoby prawne, z wyłączeniem Agencji Mienia Wojskowego.

Orzekające w sprawie sądy uznały, że inną państwową osobą prawną jest również Skarb Państwa. Dla poparcia swojego stanowiska powołały się na art. 34 i 44¹ § 1 k.c. Wspomniane przepisy kodeksu cywilnego wyraźnie jednak potwierdzają odmienny wniosek. Ustawodawca przy ich pomocy wskazał, do kogo należy mienie państwowe. W obu przepisach podkreśla się tylko, iż oprócz Skarbu Państwa mienie państwowe należy do innych państwowych osób prawnych. Określenie „inna państwowa osoba prawna” zostało w nich użyte wyraźnie dla odróżnienia tych osób od Skarbu Państwa. Taką sugestię zawiera art. 34 k.c. „Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych. Jeszcze dobitniej potrzebę odróżniania Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych podkreśla art. 44¹ § 1 k.c. „Własność i inne prawa majątkowe, stanowiące mienie państwowe, przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym”. Nawet, jeżeli możemy na tle tych przepisów wskazać grupę państwowych osób prawnych, do których zaliczyć można Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne, to ustawodawca jednoznacznie odróżnia w nich Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne. Ich wspólną cechą jest tylko to, że są one w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego. Nie można jednak z tego wyciągać wniosku, że jeżeli w innej ustawie użyte zostaje określenie „inna państwowa osoba prawna” to taką osobą jest również Skarb Państwa. Poza tym, że Skarb Państwa i inne państwowe osoby prawne działają w oparciu o mienie państwowe, nie ma żadnych podstaw do traktowania w każdej ustawie zwrotu „inne państwowe osoby prawne”, jako obejmującego także Skarb Państwa.

Wniosek ten jest szczególnie uzasadniony w odniesieniu do ustawy z 15 grudnia 2000 r. Już sam tytuł ustawy wskazuje, że ustawodawca wyraźnie

odróżnia Skarb Państwa od innych państwowych osób prawnych skoro zdecydował, że jest to ustawa o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa. W samym tytule ustawodawca odróżnia państwowe osoby prawne, w tym przedsiębiorstwa państwowe, które mogą zbywać mieszkania będące ich własnością od Skarbu Państwa, który może zbywać tylko niektóre mieszkania stanowiące jego własność. Także regulacja trybu zbywania mieszkań przez wymienionych w ustawie zbywców została uregulowana odrębnie. Tryb zbywania mieszkań przez inne państwowe osoby prawne, z wyłączeniem, Agencji Mienia Wojskowego, spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstw państwowych określony został w art. 3 do 7 u.z.z.m. Natomiast zbywanie mieszkań stanowiących własność Skarbu Państwa zostało ograniczone. Po pierwsze, można zbywać na zasadach preferencyjnych o określonych w art. 6 u.z.z.m., tylko mieszkania, które są w trwałym zarządzie jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. Po drugie, takie zbycie zostało wyraźnie ograniczone w czasie art. 10 ust. 2 u.z.z.m.

Biorąc pod uwagę powyższe, brak podstaw do uznania, że zbywcą w rozumieniu art. 2 pkt 1 c u.z.z.m. może być Skarb Państwa, gdyż nie jest on inną państwową osobą prawną w rozumieniu tej ustawy. W tej sytuacji uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 3 ust. 2 i art. 4 w związku z art. 10 ust. 1 i 2 u.z.z.m. Powodowi, jako najemcy mieszkania stanowiącego własność Skarbu Państwa, nie przysługuje pierwszeństwo w nabyciu tego mieszkania na wypadek zbycia przez Skarb Państwa budynku, w którym się ono znajduje. Mieszkanie to stanowi własność Skarbu Państwa, ale nie jest ono w trwałym zarządzie państwowej jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. Przyznane przez ustawę z 25 grudnia 2000 r. najemcom mieszkań pierwszeństwo i szczególne warunki nabywania mieszkań nie dotyczą, bowiem każdego mieszkania stanowiącego własność Skarbu Państwa, ale jak wynika już z tytuły wspomnianej ustawy, tylko niektórych mieszkań, które opisano w art. 10 tej ustawy. Za odmienną wykładnią powołanych wyżej przepisów ustawy, którą przyjęły orzekające w sprawie sądy, nie przemawiają również względy celowościowe. Skarb Państwa, jako zaplecze

majątkowe urzędów państwowych, musi dysponować odpowiednią pulą mieszkań, aby zabezpieczyć sprawne funkcjonowanie tych urzędów. Te względy mogą uzasadniać ograniczenie uprawnień najemców do nabywania mieszkań na preferencyjnych warunkach, gdy określony budynek jest zapleczem mieszkaniowym dla urzędów państwowych, aby nie dopuścić do zmniejszani ilości takich mieszkań poniżej określonego minimum.

Uznanie, że powodowi w ogóle nie przysługuje uprawnienie przewidziane w art. 3 ust. 2 u.z.z.m. czyni bezprzedmiotowym zarzut sformułowany w jego skardze kasacyjnej, że uprawnienie takie przysługuje mu także w razie bezpłatnego zbycia budynku.

Mając na względzie, że zarzuty zawarte w skardze kasacyjnej pozwanego okazały się uzasadnione Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c., orzekł jak w sentencji wyroku.

kc

jw