

UCHWAŁA

Dnia 6 czerwca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogumiła Ustjanicz (przewodniczący)
SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)
SSN Krzysztof Strzelczyk

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z powództwa E. M.
przeciwko G. Towarzystwu Budownictwa Społecznego sp. z o.o.
w G., K. K. i M. Z.
o ustalenie i nakazanie,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 6 czerwca 2014 r.
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Apelacyjny [...] postanowieniem z dnia 13 lutego 2014 r.,

"Czy zawarcie umowy sprzedaży własności nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, w którym znajdują się wynajmowane lokale mieszkalne wykracza poza ustawowe granice przedmiotu działalności towarzystwa budownictwa społecznego (art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego - tekst jedn.: Dz.U. z 2013, poz. 255) występującego w takiej umowie jako sprzedawca i w związku z tym, czy taka umowa jest ważna (art. 58 § 1 k.c.)?"

podjął uchwałę:

Zbycie przez towarzystwo budownictwa społecznego nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, w którym znajdują się wynajmowane lokale mieszkalne, jest niedopuszczalne, chyba że nie wykracza poza granice przedmiotu działalności towarzystwa określone w art. 27 ust. 1 i 2

ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 255).

UZASADNIENIE

E. M. wniosła powództwo przeciwko G. Towarzystwu Budownictwa Społecznego sp. z o.o., w którym domagała się uznania za nieważną umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości położonej w G. przy ul. [...], a w przypadku zawarcia tej umowy wnosiła o uznanie jej za nieważną oraz nakazania pozwanej złożenia powódce oferty sprzedaży zajmowanego przez nią lokalu wraz z określeniem jego ceny wynikającej z operatu szacunkowego, z uwzględnieniem bonifikat przysługujących z ustawy o gospodarce nieruchomościami. W toku procesu doszło do sprzedaży nieruchomości. W związku z tym Sąd wezwał do udziału w sprawie jej nabywców: K. K. i M. Z.

Sąd Okręgowy w T. wyrokiem z dnia 22 sierpnia 2013 r. ustalił, że nieważna jest umowa sprzedaży nieruchomości położonej w G. przy ul. [...] zabudowanej budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym, zawarta w dniu 5 kwietnia 2013 r. między G. Towarzystwem Budownictwa Społecznego sp. z o.o. a K. K. i M. Z., nakazał pobrać od G. Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Okręgowego kwotę 17.300,00 zł z tytułu kosztów sądowych i postanowił nie obciążać pozwanych K. K. i M. Z. kosztami sądowymi.

Sąd Okręgowy ustalił, że powódka jest najemcą lokalu mieszkalnego położonego w budynku znajdującym się w G. przy ul. [...] od dnia 23 grudnia 1986 r. Nieruchomość ta stanowiła własność Gminy Miasta G. i została wniesiona jako aport do G. Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. W 2012 r. pozwana podjęła decyzję o sprzedaży tej nieruchomości. Najemcom przedstawiono propozycję nabycia całej nieruchomości, jednakże nikt z niej nie skorzystał. W dniu 5 kwietnia 2013 r. K. K. i M. Z. kupili nieruchomość.

Sąd Okręgowy, analizując przepisy ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (jedn. tekst: Dz.U. z 2013, poz. 255; dalej: n.f.p.b.m.), regulującej m.in. działalność towarzystw budownictwa społecznego (dalej: "TBS"), doszedł do wniosku, że pozwana nie mogła sprzedać nieruchomości. Stwierdził, że zadania TBS-ów są ściśle określone w art. 27 n.f.p.b.m., który nie przewiduje obrotu nieruchomościami stanowiącymi ich

własność. Sąd Okręgowy wskazał na specyfikę TBS oraz pozycję prawną najemcy lokali w TBS, która jest odmienna niż osób korzystających z tej formy prawnej korzystania z lokali u innych wynajmujących. Stwierdził, że TBS-y powstały w celu realizacji polityki Państwa polegającej na pomocy osobom niezamożnym w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ich oraz ich rodzin. Nie jest to rozwiązanie odosobnione, gdyż podobne ograniczenie w zakresie zbywania budynków dotyczy także spółdzielni mieszkaniowych zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (jedn. tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1222; dalej: "u.s.m.").

Pozwani wnieśli apelacje od wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny przy rozpoznawaniu apelacji powziął wątpliwość wyrażoną w zagadnieniu prawnym przedstawionym do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wątpliwości wyrażone w przedstawionym Sądowi Najwyższemu zagadnieniu prawnym sprowadzają się do dwóch problemów. Pierwszy z nich dotyczy tego, czy zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, w którym znajdują się wynajmowane lokale mieszkalne, wykracza poza ustawowe granice przedmiotu działalności TBS określone w art. 27 n.f.p.b.m. Przepisy tego artykułu określają przedmiot działania TBS, którym jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu (ust. 1), a może być również nabywanie budynków mieszkalnych, przeprowadzanie remontów i modernizacji obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu, wynajmowanie lokali użytkowych znajdujących się w budynkach TBS, sprawowanie na podstawie umów zlecenia zarządu budynkami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi własności TBS, z tym że powierzchnia zarządzanych budynków niemieszkalnych nie może być większa niż powierzchnia zarządzanych budynków mieszkalnych, oraz prowadzenie innej działalności związanej z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą (ust. 2). Drugi problem dotyczy skutków naruszenia granic dopuszczalnej działalności TBS przez zawarcie niedozwolonej umowy sprzedaży. Wątpliwości wyrażone przez Sąd

Apelacyjny nie były dotychczas przedmiotem bezpośredniego rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego ani wypowiedzi w piśmiennictwie.

Zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Apelacyjny rzeczywiście budzi poważne wątpliwości. Z jednej bowiem strony ustawodawca nie zakazał jednoznacznie zbycia przez TBS nieruchomości zabudowanej, w której wynajmowane są lokale mieszkalne, z drugiej zaś nie wprowadził regulacji, które dotyczyłyby konsekwencji uznania zbycia takiej nieruchomości za dopuszczalne.

Brak wyraźnego zakazu nie budzi wątpliwości. Natomiast próby jego rekonstruowania w drodze złożonych zabiegów interpretacyjnych powinny być dokonywane z dużą ostrożnością. Zakaz taki byłby istotnym ograniczeniem prawa własności, skoro do podstawowych atrybutów właściciela należy możliwość rozporządzania prawem (art. 140 k.c.). Z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP wynika zaś, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Choć przepis ten zamieszczony jest w rozdziale II Konstytucji regulującym wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednolicie przyjmuje się, że podmiotem konstytucyjnych praw i wolności mogą być również osoby prawne, co dotyczy m.in. prawa własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji RP).

Podstawy prawnej rozważanego zakazu nie stanowi art. 15e ust. 2 n.f.p.b.m., zgodnie z którym lokale mieszkalne wybudowane przy wykorzystaniu kredytu, o którym mowa w art. 15a ust. 1, nie mogą być, pod rygorem nieważności, wyodrębnione na własność, a także nie może być do nich ustanowione spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Po pierwsze, zakaz ten dotyczy tylko lokali wybudowanych przy wykorzystaniu kredytów udzielonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego (art. 15a ust. 1 n.f.p.b.m.). Sąd Najwyższy wyjaśnił w wyroku z dnia 26 stycznia 2011 r., II CSK 366/10 (Biul. SN 2011, nr 4, s. 9), że zakaz wyodrębniania własności lokali mieszkalnych lub ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, zamieszczony w art. 15e ust. 2 n.f.p.b.m. dotyczy tylko tych lokali mieszkalnych, które zostały wybudowane przy wykorzystaniu kredytów pochodzących ze środków

zlikwidowanego Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w ramach realizacji programów rządowych popierania budownictwa mieszkaniowego (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2011 r., II CSK 631/10, niepubl.). W niniejszej sprawie nie chodzi natomiast o taki lokal. Po drugie, rozważany zakaz dotyczy tylko spółdzielni mieszkaniowych, co wynika *expressis verbis* z art. 15e ust. 1 n.f.p.b.m. Na marginesie tych rozważań należy podkreślić, że stanowisko ustawodawcy, który nie uchylił art. 15e ust. 2 n.f.p.b.m., jest niekonsekwentne, skoro zamieszczony w art. 12¹ ust. 2 u.s.m. analogiczny zakaz został uchylony przez art. 2 ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1180). Jednocześnie zaś ta ustawa dodała w n.f.p.b.m. rozdział 4b (art. 33e – 33k) zatytułowany „Wyodrębnianie na własność lokali mieszkalnych wybudowanych na wynajem przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego”.

Podstaw normatywnych obowiązywania zakazu zbywania przez TBS nieruchomości zabudowanych, w których wynajmowane są lokale mieszkalne, można poszukiwać w art. 27 n.f.p.b.m., w szczególności w interpretowanym *a contrario* ust. 2 pkt 1, w którym wspomniano o możliwości „nabywania budynków mieszkalnych” z pominięciem wzmianki o możliwości ich zbywania. Rozumowanie to nie jest pozbawione podstaw. Określenie w ustawie dopuszczalnego przedmiotu działalności osoby prawnej może być uzasadnione względami ochrony interesów osób trzecich. Przykładowo art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (jedn. tekst: Dz. U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.) wymienia czynności, które - poza czynnościami bankowymi (art. 5 ust. 1 i 2 tej ustawy) - mogą być dokonywane przez banki. Wśród tych czynności wymieniono zarówno nabywanie, jak i zbywanie nieruchomości (art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo bankowe), co może mieć wpływ na sposób wykładni art. 27 n.f.p.b.m.

Argument dotyczący wykładni art. 27 n.f.p.b.m. nie ma jednak charakteru rozstrzygającego. Ustawodawca bowiem, określając przedmiot działania TBS, wspominał w art. 27 ust. 2 pkt 5 n.f.p.b.m. ogólnie o możliwości prowadzenia „innej działalności związanej z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą”. Jako „związane z budownictwem mieszkaniowym” i tym samym

dopuszczalne można by traktować wszelkie czynności prawne, które mają charakter pomocniczy, uboczny lub konieczny do realizacji zadania podstawowego w postaci eksploatacji domów mieszkalnych na zasadach najmu. Kryteriom tym mogłoby odpowiadać nie tylko nabywanie rzeczy ruchomych czy nieruchomości, ale niekiedy również ich zbywanie. Jako w pełni prawidłowe i racjonalne gospodarczo można by np. uznać zbycie uprzednio nabytej nieruchomości niezabudowanej ze względu na to, że jej zabudowa okazała się później nieopłacalna.

Tego rodzaju ocena byłaby jednak znacznie trudniejsza w razie zbycia przez TBS nieruchomości zabudowanej, w której wynajmowane są lokale mieszkalne. Nie przesądza to jeszcze o nieważności takiej czynności. Można bowiem mieć wątpliwość co do tego, czy art. 27 n.f.p.b.m. rzeczywiście wyznacza zakres dopuszczalnych działań TBS z takim skutkiem, że może ono dokonywać tylko tych czynności prawnych, które mieszczą się we wspomnianym zakresie. Byłoby to bowiem równoznaczne ze stwierdzeniem, że art. 27 n.f.p.b.m. przewiduje rozwiązanie przypominające konstrukcję specjalnej zdolności prawnej (por. dawny art. 36 k.c.).

Prima facie za wykładnią wykluczającą dopuszczalność zbycia przez TBS nieruchomości zabudowanej, w której wynajmowane są lokale mieszkalne, zdają się przemawiać eksponowane przez Sądy obu instancji racje związane z zagrożeniem w postaci pogorszenia położenia najemców takich lokali. Zagrożenie to miałoby wynikać z tego, że pod niektórymi względami położenie najemców lokali mieszkalnych w TBS jawi się jako korzystniejsze od ogólnych zasad przewidzianych w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (jedn. tekst: Dz. U. z 2014 r., poz. 150) oraz przepisach kodeksu cywilnego o najmie (por. art. 33 n.f.p.b.m.). Dotyczy to w szczególności przewidzianych w art. 28 n.f.p.b.m. zasad określania wysokości czynszu, w tym ustanowienia czynszu maksymalnego. Dopuszczenie do zbycia przez TBS nieruchomości zabudowanych, w których wynajmowane są lokale mieszkalne, zdaje się również wywoływać wątpliwości - sygnalizowane przez Sąd Apelacyjny - co do zasad zwrotu ewentualnej

partycypacji najemcy lub innych osób w kosztach budowy lokalu (art. 29-29a n.f.p.b.m.).

W rzeczywistości i te argumenty trudno uznać za rozstrzygające. Można bowiem sądzić, że przepisy określające położenie najemcy w TBS - w szczególności przewidujące czynsz maksymalny w wysokości nie wyższej niż 4% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku (art. 28 ust. 2 n.f.p.b.m.) oraz obowiązek zwrotu kwoty partycypacji w przypadku zakończenia najmu i opróżnienia lokalu (art. 29a ust. 3-5 n.f.p.b.m.) - współkształtują wiążący strony stosunek najmu z tym skutkiem, że obowiązują także nabywcę nieruchomości, w której wynajmowane są lokale mieszkalne, który to nabywca wstępuje w stosunek najmu zgodnie z art. 678 § 1 w związku z art. 692 k.c. Takie rozumowanie legło u podstaw uchwały z dnia 23 listopada 1993 r., III CZP 158/93 (OSNC 1994, nr 6, poz. 130), w której Sąd Najwyższy stwierdził, że w razie zbycia budynku stanowiącego odrębną nieruchomość, w czasie trwania najmu znajdującego się w tym budynku mieszkania zakładowego, nabywca wstępuje w stosunek najmu na miejsce zbywcy (art. 678 § 1 k.c.) z wszystkimi wynikającymi z tego stosunku obowiązkami, a więc także z obowiązkiem dostarczenia najemcy, w razie rozwiązania umowy najmu, lokalu zamiennego, jeżeli taki obowiązek spoczywałby na zbywcy w myśl art. 57 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (jedn. tekst: Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.).

Za wyłączeniem możliwości zbycia przez TBS nieruchomości zabudowanej, w której wynajmowane są lokale mieszkalne, przemawia również obawa, że odmienny pogląd umożliwiłby manipulacje godzące w interesy niektórych najemców lokali w TBS, np. najemców, którzy w ramach czynszu „ekonomicznego” przewidzianego w art. 28 ust. 1 n.f.p.b.m. współfinansowali remont budynków położonych na zbywanej nieruchomości). Za taką wykładnią przemawia także brak w ustawie jakiegokolwiek regulacji dotyczącej skutków zbycia tego rodzaju nieruchomości, kontrastujący z przewidzianym w art. 33e i nast. unormowaniem wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych na wynajem przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Z drugiej strony w n.f.p.b.m. odnaleźć można również argumenty podważające tezę o bezwzględnym obowiązywaniu normy wyłączającej dopuszczalność zbycia przez TBS nieruchomości, w której wynajmowane są lokale mieszkalne. Do innych bowiem wniosków prowadzi pośrednio art. 33i n.f.p.b.m. Przepis ten wspomina o obciążeniu nieruchomości TBS, w której znajdują się wynajmowane mieszkania, hipoteką, a - jak wiadomo - istota tego prawa zakłada możliwość zbycia nieruchomości i zaspokojenia wierzyciela hipotecznego z uzyskanej ceny. Możliwość ustanowienia hipoteki na nieruchomości TBS uznawano w orzecznictwie jeszcze przed wprowadzeniem art. 33i n.f.p.b.m., na co wskazuje uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2004 r., III CZP 106/03 (OSNC 2005, nr 4, poz. 59). Dopuszczalna jest także możliwość sprzedaży nieruchomości TBS w toku likwidacji masy upadłości ze skutkiem określonym w art. 678 § 1 k.c.

Zarazem należy zwrócić uwagę, że w n.f.p.b.m. brak jest przepisu odpowiadającego art. 16 ust. 1 u.s.m., zgodnie z którym jeżeli w toku likwidacji, postępowania upadłościowego albo postępowania egzekucyjnego z nieruchomości spółdzielni nabywcą budynku albo udziału w budynku nie będzie spółdzielnia mieszkaniowa, spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego przekształca się w prawo najmu podlegające przepisom ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Przepis ten oznacza, że zbycie zabudowanej nieruchomości spółdzielni mieszkaniowej, w której ustanowiono spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, jest możliwe tylko w toku likwidacji, postępowania upadłościowego albo postępowania egzekucyjnego.

Brak w n.f.p.b.m. odpowiednika art. 16 ust. 1 u.s.m. utrudnia ściśle określenie wyjątków od zasady wyłączającej możliwość zbycia przez TBS nieruchomości, w której wynajmowane są lokale mieszkalne. Tym niemniej z przytoczonych wyżej względów należy uznać tę zasadę za obowiązującą. Poza przypadkami zbycia takiej nieruchomości w toku likwidacji, postępowania upadłościowego albo postępowania egzekucyjnego, odstępstwo od tej zasady mogłoby dotyczyć wyjątkowych sytuacji, w których zbycie to byłoby działaniem „związanym z budownictwem mieszkaniowym” (art. 27 ust. 2 pkt 5 n.f.p.b.m.),

podporządkowanym celowi głównemu (art. 27 ust. 1 n.f.p.b.m.), np. w razie, gdyby nabywcą był inny TBS albo spółdzielnia mieszkaniowa. W braku szczególnego uzasadnienia umowę zbycia przez TBS nieruchomości, w której wynajmowane są lokale mieszkalne należy uznać za nieważną.

Powstaje w związku z tym pytanie, czy podstawę prawną nieważności stanowi, jak sugeruje Sąd Apelacyjny, art. 58 § 1 k.c. Zgodnie z tym przepisem, czynność prawna sprzeczna z ustawą jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek. W orzecznictwie i piśmiennictwie jest reprezentowany pogląd, że chodzi tu wyłącznie o sytuację, gdy sprzeczna z ustawą jest treść czynności prawnej. Pogląd ten jest w zasadzie uzasadniony, gdyż w polskim ustawodawstwie, zwłaszcza w kodeksie cywilnym, istnieją odrębne regulacje, które przewidują nieważność czynności prawnej z innych przyczyn, niż sprzeczność jej treści z ustawą. Przykładowo można tu wskazać na takie ogólne przyczyny, jak brak zdolności do czynności prawnych (art. 14 § 1 i art. 19 k.c.), niezachowanie wymaganej formy (art. 73 k.c.) oraz niektóre wady oświadczenia woli (brak świadomości lub swobody i pozorność - art. 82 i 83 k.c.). Jak już wspomniano, w kodeksie cywilnym nie ma obecnie art. 36, zgodnie z którym zdolność prawna osoby prawnej nie obejmowała praw i obowiązków wyłączonych przez ustawę lub przez oparty na niej statut; nie obejmowała ona również praw i obowiązków, które nie były związane z zakresem zadań danej osoby prawnej, nie wpływało to jednak na ważność czynności prawnej, chyba że druga strona wiedziała, iż czynność dotyczy takich praw lub obowiązków. Uchylenie tego przepisu przez ustawę z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321) spowodowało paradoksalnie, że obecnie w kodeksie cywilnym nie ma przepisu, który przyznawałby *expressis verbis* zdolność prawną osobom prawnym. Przysługiwanie osobom prawnym zdolności prawnej jedynie pośrednio wynika z art. 33¹ k.c. Zdolność prawna osób prawnych nie jest jednak taka sama jak zdolność prawna osób fizycznych. Z natury rzeczy osoby prawne nie mogą być podmiotami praw np. z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego. Istnieją ponadto regulacje szczególne, które ograniczają zdolność prawną osób prawnych, których nie można postrzegać jedynie jako np. ograniczeń w zakresie swobody umów. Dotyczą one m.in. osób prawnych bądź ułomnych osób prawnych działających w obszarze

prawa mieszkaniowego. Przykładowo zdolność prawna spółdzielni mieszkaniowej została ograniczona do czynności określonych w art. 1 ust. 2, 5 i 6 u.s.m. Ograniczenie zdolności prawnej wspólnoty mieszkaniowej wynika z zakresu jej zadań (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2007 r., III CZP 65/07, OSNC 2008, nr 7-8, poz. 69). Podobnie zdolność prawna TBS została ograniczona przez przepisy art. 27 n.f.p.b.m. Czynność prawna dokonana przez np. spółdzielnię mieszkaniową, wspólnotę mieszkaniową czy TBS z przekroczeniem ich ustawowych kompetencji jest zatem nieważna jako sprzeczna z ustawą (art. 58 § 1 k.c.).

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy rozstrzygnął zagadnienie prawne, jak w uchwale.