

UCHWAŁA

Dnia 15 grudnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Karol Weitz (przewodniczący)

SSN Anna Owczarek

SSN Krzysztof Pietrzykowski (sprawozdawca)

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z powództwa Zarządu Komunalnych Zasobów Lokalowych sp. z o.o.
z siedzibą w P.
przeciwko R. Ł.
o eksmisję,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 15 grudnia 2017 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w P.
postanowieniem z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II Ca (...),

"1. Czy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, powstała w związku z likwidacją gminnego zakładu budżetowego, który to zakład realizował zadania gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi jej własność, wstępuje w stosunki najmu lokali mieszkalnych w miejsce gminy w charakterze wynajmującego również w odniesieniu do lokali znajdujących się na tych nieruchomościach gminy, które nie wchodziły w skład mienia zlikwidowanego zakładu budżetowego i nie zostały wniesione jako wkład do spółki?

2. Czy w wyniku zawarcia umowy dzierżawy, na podstawie której gmina oddaje spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, powstałej w związku z likwidacją gminnego zakładu budżetowego, w dzierżawę nieruchomości stanowiące własność gminy, spółka taka wstępuje w miejsce gminy w charakterze wynajmującego w stosunki najmu lokali mieszkalnych znajdujących się na tych nieruchomościach?"

podjął uchwałę:

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, powstała w związku z likwidacją zakładu budżetowego, realizującego zadania gminy w zakresie gospodarowania nieruchomościami

stanowiący jej własność, nie wstępuje w miejsce gminy w charakterze wynajmującego w stosunki najmu lokali mieszkalnych znajdujących się na nieruchomości, która nie została wniesiona jako wkład do spółki. Taka spółka nie wstępuje też w stosunki najmu lokali mieszkalnych w charakterze wynajmującego na podstawie zawartej z gminą umowy dzierżawy nieruchomości stanowiącej własność gminy.

UZASADNIENIE

Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. wystąpiła przeciwko R. Ł. oraz dwóm innym osobom z powództwem o eksmisję z lokalu mieszkalnego.

Sąd Rejonowy w P. wyrokiem z dnia 29 września 2016 r. nakazał pozwanym, aby opuścili, opróżnili i wydali powódce lokal mieszkalny oraz orzekł, że pozwanemu R. Ł. przysługuje prawo do otrzymania lokalu socjalnego. Ustalił, że Rada Miasta P. uchwałą z dnia 29 lipca 1999 r. powołała zakład budżetowy pod nazwą Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych, a uchwałą z dnia 21 maja 2013 r. zlikwidowała z dniem 30 września 2013 r. ten zakład w celu jego przekształcenia w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, której jedynym wspólnikiem jest Miasto P. W tej ostatniej uchwale zastrzeżono, że spółce zostanie powierzone wykonywanie zadania własnego Miasta w zakresie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz gminnego budownictwa mieszkaniowego. Ponadto wskazano, że składniki mienia zakładu budżetowego po jego likwidacji zostaną wniesione jako wkład niepieniężny do spółki. Nieruchomość w P. przy ul. M., zabudowana budynkiem mieszkalnym, stanowi własność Miasta. Powódka dnia 1 października 2013 r. zawarła z Miastem P. umowę dzierżawy tej nieruchomości wraz z budynkiem jako jej częścią składową. Najemcą lokalu mieszkalnego nr 15 znajdującego się w tym budynku jest R. Ł., który wstąpił w stosunek najmu po zmarłej matce. Lokal ten jest zajmowany przez pozwanego i dwie inne osoby. Od czerwca 2010 r. nie jest płacony czynsz za najem lokalu, w

związku z czym powódka dnia 2 grudnia 2015 r. wypowiedziała R. Ł. stosunek najmu.

Sąd Rejonowy przyjął, że pozwanego łączyła umowa najmu lokalu z Miastem P., a następnie z Zarządem Komunalnych Zasobów Lokalowych Spółką z o.o. Uznał, że powódka jest wynajmującym na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 827; dalej: „u.g.k.”), gdyż w wyniku przekształcenia komunalnego zakładu budżetowego wstąpiła we wszystkie prawa i obowiązki związane z jego działalnością, w tym w prawa strony w stosunku najmu z pozwanym. Stwierdził, że wypowiedzenie stosunku najmu było skuteczne i doprowadziło do utraty tytułu prawnego do lokalu przez R. Ł. i osoby zajmujące lokal na podstawie stosunku użyczenia łączącego je z najemcą.

Sąd Okręgowy w P. przy rozpoznawaniu apelacji powziął wątpliwość wyrażoną w zagadnieniach prawnych przedstawionych do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepisy art. 22 i 23 u.g.k. regulują przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego w spółkę akcyjną, spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, spółkę komandytową albo spółkę komandytowo - akcyjną. Zgodnie z art. 23 ust. 3 u.g.k., spółka powstała w wyniku przekształcenia wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością samorządowego zakładu budżetowego. Interpretacja tego przepisu została dokonana w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Według wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2010 r., II PK 91/10 (OSNAP 2012, nr 1 - 2, poz. 9), spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, powstała z przekształcenia komunalnego zakładu budżetowego, wstępuje z mocy prawa we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością tego zakładu. Sąd Najwyższy przyjął, że zmieniła się jedynie forma organizacyjno - prawna, w jakiej wykonywane były zadania własne gminy. Uznał, że przejęcie majątku zakładu budżetowego przez spółkę kapitałową stanowi sukcesję generalną.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 lipca 2012 r., II FSK 2648/10 (nie publ.) stwierdził, że procedura przekształcenia komunalnego zakładu budżetowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością nie oznacza ani podmiotowej, ani przedmiotowej zmiany tego podmiotu, lecz jedynie zmianę formy organizacyjno - prawnej prowadzenia działalności. Spostrzegł, że znalazła tu zastosowanie zasada kontynuacji, a nie sukcesji uniwersalnej, gdyż cały czas jest ten sam podmiot. W stanie faktycznym sprawy rozstrzygniętej w tym wyroku całe mienie zakładu budżetowego zostało wniesione jako aport do spółki, a więc odmiennie niż w stanie faktycznym sprawy, na której tle przedstawiono zagadnienia prawne. Natomiast w wyroku z dnia 10 marca 2016 r., II FSK 47/14 (nie publ.) Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że art. 22 i 23 u.g.k. regulują szczególną postać przekształcenia, które dotyczy komunalnego zakładu budżetowego, a odbywa się przez likwidację tego zakładu w celu zawiązania innego podmiotu. Powiązał przejście należności i zobowiązań na nowy podmiot z wniesieniem do tego podmiotu mienia likwidowanego zakładu jako wkładu, wskazując, że jest to następstwo pod tytułem ogólnym, tym samym – przekształcenie formy prawnej.

Z powołanego orzecznictwa wynika wniosek, że regulacja zamieszczona w art. 22 i 23 u.g.k. nie jest ani typowym przekształceniem jednego podmiotu w drugi, ani nie jest typowym przykładem sukcesji uniwersalnej. Zaliczyć ją trzeba do grupy szczególnych przypadków przekształcenia, które, choć konstrukcyjnie z różnych względów przekształceniami nie są, to mają być traktowane jako przekształcenia z woli ustawodawcy. Na przykład dopuszczono przekształcenie spółki cywilnej w dowolną spółkę handlową (art. 26 § 4 i art. 551 § 2 k.s.h.), chociaż spółka cywilna nie jest podmiotem prawa, nie można zatem twierdzić o zachowaniu w tym wypadku podmiotowości prawnej przy zmianie wyłącznie formy prawnej działalności, co jest kluczową cechą instytucji przekształcenia. Podobnie dopuszczono przekształcenie indywidualnie prowadzonej działalności gospodarczej w spółkę kapitałową (art. 584¹ k.s.h.), co też z logicznego punktu widzenia nie może być uznane za przekształcenie. W obu tych wypadkach nie występuje samodzielny podmiot prawny, który byłby przekształcany w inną formę prawną, pozostając tym samym podmiotem. Identycznie należy ocenić przekształcenie komunalnego zakładu budżetowego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością,

de facto jest to bowiem utworzenie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością „na bazie” mienia istniejącego wcześniej zakładu budżetowego. Należy jednak podkreślić, że przy przekształceniu zakładu budżetowego występuje istotna różnica w porównaniu ze wskazanymi wcześniej innymi wypadkami szczególnego przekształcenia, jest mianowicie wymagane wniesienie majątku zakładu do spółki tytułem aportu. Związek między przejściem na spółkę konkretnych praw i obowiązków zakładu z wniesieniem majątku do spółki jako wkładu jest w powołanych orzeczeniach wyraźnie dostrzegany i podkreślany. Pozwala to stwierdzić, że wykluczone jest automatyczne przypisanie spółce z ograniczoną odpowiedzialnością prawa do całego mienia likwidowanego komunalnego zakładu budżetowego, w każdym bowiem wypadku należy ustalić, czy konkretny składnik mienia likwidowanego zakładu został wniesiony do tworzonej spółki.

W pierwszej kolejności wymaga rozważenia, czy spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może zostać uznana za wynajmującego zamiast istniejącego wcześniej komunalnego zakładu budżetowego, zajmującego się gminną gospodarką lokalową. Za udzieleniem na to pytanie odpowiedzi przeczącej przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, nie ma mechanizmu przekształcenia *sensu stricto* w art. 22 i 23 u.g.k., przede wszystkim dlatego, że przed owym przekształceniem nie było samodzielnego podmiotu prawa, samorządowy zakład budżetowy nie jest bowiem ani osobą prawną, ani nawet niepełną (ułomną) osobą prawną (art. 33¹ k.c.). Ponadto art. 22 u.g.k. wymaga zlikwidowania takiego zakładu zanim zostanie utworzona zamiast niego spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. W konsekwencji nie znajduje tu zastosowania zasada kontynuacji, nie ma bowiem podmiotu, którego byt miałby być kontynuowany. Nowo powstała spółka korzysta zatem tylko z takich praw zakładu budżetowego, jakie zostaną do niej wniesione przez samorządową osobę prawną. Jeżeli nie wniesiono konkretnego prawa, np. prawa własności konkretnej nieruchomości, w której jest wynajmowany lokal, to spółki nie można uznać za wynajmującego. Po drugie, art. 22 ust. 1 u.g.k. wyraźnie stanowi, że mieniem spółki powstałej w miejsce likwidowanego zakładu budżetowego jest tylko to mienie, które zostanie do niej wniesione. Po trzecie, art. 23 u.g.k. należy interpretować w związku z art. 22 u.g.k. Oznacza to, że

tworzona spółka z ograniczoną odpowiedzialnością *ex lege* wykonuje prawa i obowiązki tylko w odniesieniu do tych składników mienia zakładu budżetowego, które zostały do niej wniesione. Po czwarte, w pierwotnym brzmieniu art. 22 u.g.k. nie było mowy o wnoszeniu majątku pozostającego w zarządzie likwidowanego zakładu budżetowego tytułem wkładu do spółki. Pozwalało to na przyjęcie mechanizmu przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę, która *ex lege* była uprawniona do majątku przekształcanego zakładu budżetowego. Jednak na podstawie najpierw ustawy z dnia 27 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 106, poz. 668), a następnie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1241 ze zm.), art. 22 u.g.k. został zmieniony w taki sposób, że jest wymagane wniesienie do spółkimienia samorządowego zakładu budżetowego, pozostałego po jego likwidacji. Zatem obecnie spółka nie może *ex lege*, bez wniesienia do niej określonego mienia, uzyskać praw i obowiązków do tego mienia, a więc także statusu wynajmującego.

Drugie zagadnienie prawne dotyczy tego, czy spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, powstałą zamiast zlikwidowanego samorządowego zakładu budżetowego, można uznać za wynajmującego na podstawie zawartej przez gminę z taką spółką umowy dzierżawy, która m. in. obejmowała nieruchomość, na której znajduje się lokal mieszkalny będący przedmiotem umowy najmu. Za udzieleniem również na to pytanie odpowiedzi przeczącej przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, nie ma przepisu, który w takiej sytuacji pozwalałby na odstąpienie od ogólnych reguł dotyczących zmiany stron umowy, w tym wypadku umowy najmu lokalu mieszkalnego. Chociaż oczywiście nie jest wyłączona dopuszczalność zmiany stron już zawartej umowy, to żadna ze stron tej umowy nie ma w tym zakresie pełnej samodzielności w wypadku umów wzajemnych, gdy każda z nich jest jednocześnie dłużnikiem i wierzycielem. O ile bowiem przelew wierzytelności może być dokonany bez zgody dłużnika, o tyle przejęcie długu wymaga zgody dłużnika. Umowa dzierżawy nie może być zatem uznana za umowę przenoszącą uprawnienia wynajmującego z wydzierżawiającego na dzierżawcę, niezbędna byłaby bowiem w tym zakresie zgoda najemcy. Po drugie, z art. 678 k.c.

wynika, że *ex lege* w razie zbycia przedmiotu najmu nabywca staje się wynajmującym. W odniesieniu do umowy dzierżawy nieruchomości taki skutek jednak nie wystąpi, nie dochodzi bowiem do zbycia nieruchomości, lecz tylko do jej wydzierżawienia, a więc nie zmienia się właściciel przedmiotu najmu. W wypadku istnienia zakładu budżetowego właścicielem jego mienia jest jednostka samorządu terytorialnego, gdyż taki zakład nie jest podmiotem prawa. Gdy nastąpi likwidacja takiego zakładu, to właściciel się w ogóle nie zmienia – pozostaje nim jednostka samorządu terytorialnego. Do zmiany właściciela nie prowadzi też umowa dzierżawy, zatem w razie jej zawarcia nie zrealizuje się skutek przewidziany w art. 678 k.c.

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

aj

r.g.