



Warszawa, 17/10/2007r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO-551712-V-JK/07**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Sąd Najwyższy  
Izba Cywilna  
Pl. Krasińskich 2/4/6  
00-951 Warszawa

### ***Wniosek***

#### ***Rzecznika Praw Obywatelskich***

Na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2002 r., nr 240, poz. 2052 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj. Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zm.)

### ***Wnoszę***

o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie istniejących w orzecznictwie rozbieżności w wykładni i stosowaniu przepisu art. 68 ust. 2 i 2a pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 ze zm.), a zawierającej odpowiedź na pytanie:

Czy pod pojęciem „nabywcy nieruchomości” zawartym w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 ze zm.) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o

gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r., nr 173, poz. 1218) należy rozumieć, poza nabywcą pierwotnym, który nabył nieruchomość lokalową od Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego, za kwotę równą wartości nieruchomości pomniejszoną o udzieloną bonifikatę, również osobę bliską nabywcy, na rzecz której nabywca pierwotny dokonał przeniesienia prawa własności przed upływem 5 lat licząc od dnia jej nabycia, a w konsekwencji, czy przewidziany w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie obciąża osobę bliską nabywcy pierwotnego, która zbyła nieruchomość lub wykorzystała ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty przed upływem 5 lat od dnia jej nabycia przez pierwotnego nabywcę?

### *Uzasadnienie*

Art. 67 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyraża zasadę ustalania ceny nieruchomości na podstawie jej wartości, zaś przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość (art. 67 ust. 3 ustawy). Stosownie zaś do brzmienia art. 68 ust. 1 pkt 7 tej ustawy właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana jako lokal mieszkalny.

Zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r., nr 173, poz. 1218), jeżeli nabywca nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, prze upływem 5 lat, licząc od dnia jej nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Stosownie zaś do brzmienia art. 68 ust. 2a pkt 1 w/w ustawy, przepisu ust. 2 nie stosuje się w przypadku zbycia na rzecz osoby bliskiej.

Wątpliwości jakie się pojawiły na tle tego przepisu w orzecznictwie Sądu Najwyższego, dotyczą interpretacji użytego przez ustawodawcę zwrotu „nabywca nieruchomości”.

W uchwale z dnia 6 listopada 2002 roku, sygn. akt: III CZP 59/02, Sąd Najwyższy uznał, iż właściwy organ może żądać zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, w wypadku zbycia lokalu mieszkalnego przez osobę bliską spadkodawcy przed upływem terminu

określonego w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. nr 115, poz. 741 ze zm.) na rzecz osoby nie będącej bliską zbywcy w rozumieniu tej ustawy. Uzasadniając swoje stanowisko Sąd Najwyższy wskazał, że przywilej wyrażony w treści art. 68 ust. 1 pkt 7 w/w ustawy zmierza do ułatwienia zakupu lokalu przez najemcę, dla którego stanowi on centrum życiowe, a najemca uzyskuje stabilne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. W ocenie Sądu postanowienia ustawy zamieszczone w ust. 2 i 2a art. 68 ustawy stanowią wyraz dążenia do związania przywileju z przeznaczeniem lokalu na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych najemcy i osób mu bliskich. Obowiązek zwrotu kwoty odpowiadającej udzielonej bonifikacie aktualizuje się dopiero w następstwie, określonego w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zachowania się nabywcy lokalu. Brak jest, zdaniem Sądu Najwyższego, podstaw, w ustawie o gospodarce nieruchomościami, do zwężenia pojęcia nabywcy określonego w art. 68 ust. 2 tej ustawy tylko do osoby pierwotnego nabywcy. Uwzględniając powiązanie omawianego przywileju z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych, należy - posługując się wykładnią funkcjonalną- przyjąć, że nabywcą w rozumieniu art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest także osoba bliska uprzywilejowanego nabywcy pierwotnego. Powyższe uzasadnia, w ocenie Sądu Najwyższego, pogląd, że zastrzeżony w umowie nabycia lokalu mieszkalnego obowiązek zwrotu kwoty bonifikaty obciąża także aktualnego właściciela tego lokalu będącego osobą bliską w stosunku do pierwotnego nabywcy tego lokalu, jeżeli zbycie lokalu nastąpiło przed upływem terminu określonego w art. 68 ust. 2 ustawy i na rzecz nabywcy nie będącego osobą bliską.

Powyższe stanowisko niejednokrotnie stanowiło podstawę do wydawania przez sądy, tak I, jak i II instancji, orzeczeń nakazujących nabywcy, który uzyskał prawo własności nieruchomości na podstawie umowy darowizny zawartej z pierwotnym nabywcą a następnie zbył nieruchomość na rzecz osób trzecich nie będących osobami bliskimi dla zbywcy, zwrot udzielonej bonifikaty. W szczególności należy powołać wyrok Sądu Rejonowego dla Łodzi Widzewa, Wydział I Cywilny z dnia 16 stycznia 2007 roku (sygn. akt: I C 569/06), który został utrzymany w mocy w wyniku wydanego przez Sąd Okręgowy w Łodzi, Wydział III Cywilny Odwoławczy w dniu 9 maja 2007 roku (sygn. akt: III Ca 421/07) wyroku oddalającego apelację, wyrok Sądu Rejonowego w Hrubieszowie, Wydział I Cywilny z dnia 8 września 2006 roku (sygn. akt: I C 120/06), czy wyrok Sądu Rejonowego w Radzynie Podlaskim, Wydział I Cywilny z dnia 31 października 2006 roku (sygn. akt: I C 58/06), utrzymany w mocy wyrokiem Sądu Okręgowego w Lublinie, Wydział II Cywilny Odwoławczy z dnia 25 kwietnia 2007 roku (sygn. akt: II Ca 246/07).

Odmienny pogląd wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 października 2006 roku, sygn. akt: III CSK 145/06, wskazując, iż przewidziany w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997

roku o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U z 2004 r., nr 261, poz. 2603) obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie obciąża uprawnionego do uzyskania bonifikaty nabywcę nieruchomości, który uiścił cenę uwzględniającą udzieloną bonifikatę. W uzasadnieniu Sąd wskazał, iż pojęcie „nabywca nieruchomości” (pierwotny nabywca), którym posłużył się ustawodawca w art. 68 ust. 2 w/w ustawy obejmują tylko tę osobę, która nabyła nieruchomość od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego za cenę uwzględniającą udzieloną bonifikatę. Inaczej rzecz ujmując, pojęcie nabywcy pierwotnego nie obejmuje osób bliskich pierwotnego nabywcy w konsekwencji czego nie obciąża tych osób obowiązek zwrotu sprzedawcy kwoty równej wysokości bonifikaty udzielonej od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3 ustawy przy sprzedaży nieruchomości. Sąd Najwyższy opowiedział się za ścisłą interpretacją art. 68 ust. 2 ustawy, co oznacza, że obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie spoczywa jedynie na tym nabywcy nieruchomości, który uiścił sprzedawcy cenę uwzględniającą udzieloną bonifikatę. Zatem obowiązek wynikający z tego przepisu obciąża jedynie pierwotnego nabywcę nieruchomości, bowiem ustawodawca jego właśnie ustanowił beneficjentem korzyści ekonomicznych polegających na zapłacie ceny obniżonej o kwotę równą udzielonej bonifikacie, przy równoczesnym uzależnieniu skutecznego skorzystania z tego przywileju od zachowania się uprawnionego (a nie innych osób) zgodnie z ustawowymi przesłankami. Wykładnia językowa normy zawartej w przepisie art. 68 ust. 2 ustawy, jak zauważa Sąd Najwyższy, prowadzi do wniosku, że przewidziany w tym przepisie obowiązek nabywcy dokonania zwrotu kwoty równej udzielonej od ceny bonifikacie obciąża tylko tego nabywcę, któremu udzielono tej bonifikaty, a więc kupującego będącego bezpośrednim kontrahentem sprzedawcy nieruchomości, którym w omawianej sytuacji jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego. Sąd zwrócił uwagę, iż za powyższym wąskim rozumieniem pojęcia pierwotnego nabywcy przemawia również potrzeba ochrony praw kolejnych jej nabywców. Jeśli są nimi nawet osoby bliskie pierwotnego nabywcy to skutkiem dokonania ważnej czynności prawnej także w takiej konfiguracji podmiotowej, jest nabycie przez osoby bliskie (wobec pierwotnego nabywcy) prawa własności nieruchomości. Treścią przysługującego im wówczas prawa jest m.in. swoboda dowolnego rozporządzania przedmiotem prawa własności. Skorzystanie z tego uprawnienia nie może jednak skutkować negatywnymi konsekwencjami majątkowymi w postaci obowiązku zwrotu kwoty równej wysokości udzielonej innemu podmiotowi bonifikaty, jeśli sankcja taka, będąca niewątpliwie przejawem ingerencji w sferę prawa własności kolejnych nabywców, nie została wyraźnie zastrzeżona w ustawie. Ewentualna potrzeba udzielenia ochrony uzasadnionym interesom Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego wymaga przeto stosownej ingerencji ustawodawcy,

której nie można skutecznie zastąpić próbą dokonywania nie dającej się zaaprobować wykładni prawa.

Warto odkreślić, że orzeczenie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2002 roku zapadło w sprawie, w której nabycie przez osoby bliskie pierwotnego najemcy własności lokalu mieszkalnego wykupionego za cenę „z bonifikatą” nastąpiło w wyniku spadkobrania. Z tego względu sama teza tej uchwały nie budzi zastrzeżeń, oczywistym bowiem jest, iż prawa i obowiązki majątkowe, w tym obowiązek zwrotu bonifikaty w sytuacji zbycia lokalu przed upływem 5 lat od daty nabycia, na rzecz osoby trzeciej nie będącej osobą bliską, przechodzą z chwilą śmierci na spadkobierców zmarłego. Słusznie bowiem Sąd Najwyższy wskazał, iż sukcesji uniwersalnej podlegają prawa i obowiązki wynikające z zawartej umowy sprzedaży nieruchomości lokalowej.

Jednocześnie w uzasadnieniu do w/w orzeczenia Sądu Najwyższego wyrażono także pogląd ogólny, w myśl którego „brak jest podstaw w ustawie o gospodarce nieruchomościami do zawężenia pojęcia nabywcy określonego w art. 68 ust. 2 tej ustawy tylko do pierwotnego nabywcy”. Dalej w uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazuje, iż uwzględniając powiązanie omawianego przywileju z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych, należy posługując się wykładnią funkcjonalną - przyjąć, że nabywcą w rozumieniu art.68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest także osoba bliska uprzywilejowanego nabywcy pierwotnego. W konkluzji Sąd Najwyższy zawarł stwierdzenie: „uzasadnionym jest zatem pogląd, że zastrzeżony w umowie nabycia lokalu mieszkalnego obowiązek zwrotu kwoty bonifikaty obciąża także aktualnego właściciela tego lokalu będącego osobą bliską w stosunku do pierwotnego nabywcy tego lokalu, jeżeli zbycie lokalu nastąpiło przed upływem terminu określonego w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami i na rzecz nabywcy nie będącego osobą bliską”.

W tym wypadku - odmiennie niż w wyroku z 25 października 2006 roku Sąd Najwyższy zastosował szeroką interpretację zwrotu „nabywca nieruchomości” obejmującą swym zakresem krąg osób bliskich nie będących pierwotnym nabywcą, którzy nabyli lokal od nabywcy pierwotnego zarówno w drodze spadkobrania, darowizny, jak i w drodze innych wskazanych przez przepisy prawa czynności skutkujących przeniesieniem prawa własności.

Powyższy pogląd spotkał się z krytyką doktryny. Adam Kosiba w głosie do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2002 roku wskazał, iż od dawna ugruntowany jest pogląd, że wszelkie ograniczenia nakładane na daną osobę należy interpretować ściśle i nie może mieć w takich wypadkach zastosowania wykładnia rozszerzająca. Wykładnia językowa wskazuje wyraźnie, że w art. 68 ust. 2 ustawy chodzi ściśle o „nabywcę nieruchomości”. Uzyskana bonifikata ma ścisły

związek z osobą nabywcy, a jej zwrot w przypadku nie zachowania terminów wymienionych w tym przepisie dotyczy także tylko nabywcy (vide: A.Kosiba, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2002 roku, III CZP 59/02, Rejent 2004/1, s. 112).

W orzeczeniu z dnia 25 października 2006 roku Sąd Najwyższy opowiedział się za ścisłą interpretacją art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co oznacza, że obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie spoczywa jedynie na tym nabywcy nieruchomości, który uiszczył sprzedawcy cenę uwzględniającą bonifikatę. Słusznie zaznaczył Sąd Najwyższy, iż w sytuacji, w której ustawodawca nałożył na sprzedającego obowiązek żądania zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty, konieczność dokonywania ścisłej wykładni normy prawnej w części określającej podmiot, do którego omawiane żądanie musi zostać skierowane. Za ścisłą wykładnią przemawia także konieczność ochrony interesów nabywcy będącego osobą bliską zbywcy.

Również Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 9 grudnia 2005 roku, sygn. akt: III CZP 112/05, opowiedział się za tezą, zgodnie z którą wierzytelność jednostki samorządu terytorialnego o zwrot udzielonej nabywcy lokalu bonifikaty wynika ze stosunku prawnego łączącego ją z nabywcą lokalu. Tylko zatem, jeżeli nabywca (nabywca pierwotny) zbędzie kupiony lokal od jednostki samorządu terytorialnego niezgodnie z ograniczeniami wynikającymi z art. 68 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, powstanie po stronie jednostki samorządu terytorialnego wierzytelność o zwrot bonifikaty.

Podkreślenia wymaga, iż jedynie uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2002 roku została opublikowana (publ. OSNC 2003/7-8/101). Natomiast wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2006 roku, w którym zaprezentowano odmienne stanowisko w omawianym zakresie, nie był w ogóle publikowany. Ponadto, jak wskazano wyżej, nadal zapadają orzeczenia sądów powszechnych o treści zbieżnej z poglądami Sądu Najwyższego wyrażonymi w uzasadnieniu uchwały z 6 listopada 2002 roku. Wobec tych rozbieżności w orzecznictwie, konieczne wydaje się ich jednoznaczne rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich brak jest, przy dokonywaniu wykładni pojęcia „nabywca nieruchomości” zawartego w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, podstaw do sięgania do metod wykładni funkcjonalnej a tym samym rozszerzenia owego pojęcia w ten sposób, aby obejmowało ono również poza nabywcą pierwotnym, który uiszczył na rzecz Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego kwotę równą wartości nieruchomości pomniejszoną o udzieloną bonifikatę, także osobę bliską pierwotnemu nabywcy, która uzyskała prawo własności lokalu, w drodze zawartej z nabywcą pierwotnym umowy, przed upływem okresu

5 lat, a następnie zbyła ten lokal na rzecz osoby trzeciej nie należącej do kręgu osób bliskich. W niniejszej sytuacji należy posługiwać się wykładnią literalną przepisu, która prowadzi do konstatacji, iż obowiązek zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty związany jest jedynie z pierwotnym nabywcą nieruchomości. Wydaje się oczywistym, iż gdyby ustawodawca miał na celu poszerzenie kręgu osób obowiązanych do zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty, w ten sposób, iż poza pierwotnym nabywcą zobowiązanym byłaby też osoba bliska, która nabyła prawo własności od pierwotnego nabywcy przed upływem owych 5 lat, a następnie zbyła lub wykorzystwała nieruchomość lokalową na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przepis taki został by wyraźnie sformułowany w akcie prawnym, jak to zostało uczynione w ustawie nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami z dnia 24 sierpnia 2007 roku. W istocie dochodzi bowiem w tym wypadku do ograniczenia prawa właściciela do swobodnego dysponowania przedmiotem prawa własności.

Zgodnie z ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r., nr 173, poz. 1218), po art. 68 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami dodano ust. 2b stanowiący, iż przepis ust. 2, stosuje się odpowiednio do osoby bliskiej, która zbyła lub wykorzystwała nieruchomość na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w wypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia (art. 1 pkt 21 ppkt d ustawy zmieniającej).

Przedmiotowa regulacja jednoznacznie określa, iż poza pierwotnym nabywcą osobą zobowiązaną do zwrotu bonifikaty w sytuacji wskazanej w ustawie jest również osoba bliska nabywcy. Niemniej, zważywszy na fakt, iż brak jest w powołanej ustawie nowelizującej ustawę o gospodarce nieruchomościami przepisów przejściowych zezwalających na stosowanie nowych rozwiązań do zdarzeń zaistniałych przed dniem wejścia w życie noweli, tj. przed dniem 22 października 2007 roku, wnioskować należy, iż w sytuacji, w której osoba bliska nabywcy pierwotnemu zbyła nieruchomość objętą preferencją cenową w postaci bonifikaty przed dniem 22 października 2007 roku, jej zobowiązania względem Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego winny być oceniane w oparciu o zapisy ustawy o gospodarce nieruchomościami sprzed nowelizacji z 24 sierpnia 2007 roku. Zatem, ustawa o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu nadanym ustawą z 24 sierpnia 2007 roku obejmuje swym zakresem jedynie te transakcje na rynku nieruchomości, które zostały zawarte pomiędzy Skarbem Państwa bądź jednostką samorządu terytorialnego a nabywcą pierwotnym, po dniu 22 października 2007 roku.

Z uwagi na fakt, iż prawo nie może działać wstecz, rozporządzenie nieruchomością nabytą za kwotę pomniejszoną o udzieloną bonifikatę, przez osobę bliską pierwotnego nabywcy, dokonane przed dniem 22 października 2007 roku, w odniesieniu do obowiązku zwrotu kwoty stanowiącej równowartość przyznanej bonifikaty, należy oceniać w oparciu o dotychczasowe regulacje. Dotychczasowe przepisy winny również znaleźć zastosowanie w sytuacjach, w których nabywca pierwotny uzyskał tytuł prawny do nieruchomości, uiszczając cenę pomniejszoną o kwotę udzielonej bonifikaty, a następnie zbył ją na rzecz osoby bliskiej, przed dniem wejścia w życie noweli z 24 sierpnia 2007 roku, a następnie osoba bliska pierwotnemu nabywcy rozporządziła nią po dniu 22 października 2007 roku, na rzecz osób trzecich, przed upływem terminu określonego w art. 68 ust. 2 ustawy, gdyż miarodajną dla powstania obowiązku zwrotu bonifikaty, w oparciu o znowelizowane przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest data dokonania zbycia nieruchomości przez osobę bliską, lecz data sprzedaży nieruchomości na rzecz pierwotnego nabywcy.

Z uwagi na powyższe, niezależnie od zmiany z dniem 22 listopada 2007 roku stanu prawnego w omawianym zakresie, nadal pozostaje aktualne pytanie sformułowane w petitum niniejszego wniosku.

Ze względu na to, iż wskazane zagadnienie wywołuje rozbieżności w orzecznictwie, zatem na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich wnoszę o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały mającej na celu wyjaśnienie postawionego na wstępie zagadnienia prawnego. Wniosek ten uważam za konieczny i zasadny, ze względu na oczywiste znaczenie jednolitego ukształtowania orzecznictwa sądów w wyżej wskazanej kwestii, nie tylko dla dobra wymiaru sprawiedliwości, ale przede wszystkim - dla ochrony konstytucyjnych praw obywateli - adresatów norm przez prawo stanowionych.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

**/-/ Stanisław Trociuk**  
**Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich**