



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-591503-V-JK/08

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

Warszawa, 10/12/2008r.

Pan

Cezary Grabarczyk

Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

Rzecznik Praw Obywatelskich chciałby zwrócić uwagę Pana Ministra na problemy, które pojawiły się na gruncie stosowania art. 68 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 ze zm.), związane z jednej strony z nieumieszczeniem w ustawie z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r., nr 173, poz. 1218) przepisów intertemporalnych, z drugiej zaś z istniejącymi trudnościami we właściwym i jednoznacznym odczytaniu intencji ustawodawcy, które legły u podstaw złagodzenia ograniczeń związanych z obrotem nieruchomościami wykupionymi z zasobów publicznych.

Przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw wprowadziły do ustawy o gospodarce nieruchomościami nową regulację, przewidującą zachowanie prawa do bonifikaty od ceny nabycia lokalu mieszkalnego, a zamieszczoną w art. 68 ust. 2a pkt 4 i 5. Zgodnie z wolą ustawodawcy nabywca nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny, będącej uprzednio własnością jednostki samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa, może dokonać zbycia owej nieruchomości na rzecz osoby trzeciej przed upływem 5 lat licząc od dnia nabycia, nie będąc zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli dokona zamiany lokalu mieszkalnego na inny lokal mieszkalny albo nieruchomość przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe albo środki uzyskane ze sprzedaży tego lokalu przeznaczone zostaną w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 roku weszła w życie, stosownie do treści art. 10, po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia, tj. w dniu 22 października 2007 roku. Niestety ustawodawca nie zawarł w przedmiotowej ustawie żadnych unormowań o charakterze intertemporalnym. Uchylenie się przez ustawodawcę od opracowania przepisów przejściowych spowodowało powstanie pytania o charakterze zasadniczym, a mianowicie, jaki moment jest właściwy dla rozpoczęcia stosowania nowego prawa. Czy następuje to od momentu jego wejścia w życie, czy też może od jakiegoś innego momentu, wyznaczonego stosownym zdarzeniem. W konsekwencji, mimo wyraźnego oznaczenia daty wejścia w życie uchwalonych przepisów, nie jest jasne, w jakim zakresie czasowym ma nastąpić zmiana w stosowaniu prawa. Dodatkowo nie jest jasne, jakie kryteria początku, trwania i zakończenia należy stosować do wyznaczania granic poszczególnych sytuacji „w toku”, jeżeli tego nie zrobił sam ustawodawca [vide: E. Łętowska w „Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego”, s. 30, Warszawa 2008, Wolters Kluwer business].

W omawianej sprawie pojawia się zatem wątpliwość, czy dodany ustawą nowelizującą przepis art. 68 ust. 2a pkt 5 znajduje zastosowanie tylko i wyłącznie do sytuacji, w której nabycie nieruchomości od jednostki samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa nastąpiło po dacie wejścia w życie owego przepisu tj. po dniu 21 października 2007 roku, czy też można go również stosować wówczas, gdy nabycie co prawda nastąpiło przed dniem 22 października 2007 roku, jednak zbycie owej nieruchomości na rzecz osoby trzeciej miała miejsce już w dacie obowiązywania znowelizowanych przepisów.

Powyższy stan rzeczy powoduje, iż uczestnicy obrotu, których działania prawne objęte są dyspozycją przedmiotowej normy, znajdują się w stanie niepewności co do obowiązującego ich prawa. Nie jest jasne, czy zbywając, nabyty od jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa przed 22 października 2007 roku lokal i przeznaczając uzyskane tą drogą środki na cele mieszkaniowe utracą oni prawo do bonifikaty, czy też je zachowają. Również jednostki samorządu terytorialnego mają problem z zajęciem jednoznacznego stanowiska w tej kwestii, niejednokrotnie wzywając strony do zwrotu kwoty stanowiącej równowartość udzielonej bonifikaty po waloryzacji. Niejasność ta prowadzi do sytuacji, w której powstała na tym tle między stronami kwestia sporna może zostać rozstrzygnięta jedynie przez sąd, który - jako organ stosujący prawo - zobligowany jest do usuwania przedmiotowych zaniechań ustawodawcy de casu ad casu. Jednakże, powodowanie sytuacji, w których właściciel chcąc skorzystać z przysługującego mu prawa do rozporządzenia swoją własnością, musi liczyć się z koniecznością dochodzenia swych praw wynikających z zachowania prawa do bonifikaty przed sądem, powoduje zachwianie zaufania obywateli do ustawodawcy i do prawa.

W ocenie Rzecznika w przedmiotowej sprawie, chcąc rozwiązać problem prawa właściwego, którego ustawa nie normuje, należy odwołać się do ogólnych zasad prawa międzyczasowego skodyfikowanych w ustawie - Przepisy wprowadzające kodeks cywilny [vide: wyrok SN z 23 czerwca 1999 roku, I CKN 63/98, OSNC 2001/1/14; uchwała SN z 12 czerwca 2002 r., III CZP 35/02, OSNC 2003/6/77; wyrok SN z 26 listopada 1999 r., III CKN 456/98, OSNC 2005/5/99; uchwała SN z 20 marca 2003 r., III CZO 4/03, OSNC 2003/12/162].

Zgodnie z art. XLIX § 1 przepisów wprowadzających kodeks cywilny, do zobowiązań powstałych przed dniem wejścia w życie kodeksu cywilnego, stosuje się przepisy tego kodeksu, jeżeli chodzi o skutki prawne zdarzeń, które nastąpiły po dniu wejścia kodeksu w życie, a które nie są związane z istotą stosunku prawnego. Z wyrażonej w tym przepisie reguły intertemporalnej wyraźnie widać, iż punktem wyjścia dla określenia prawa właściwego jest ustalenie daty powstania zobowiązania. Odnosząc tę zasadę do art. 68 ust. 2a pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami postawić należy pytanie, czy zobowiązanie w postaci obowiązku zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie aktualizuje się z chwilą nabycia przez najemcę lokalu należącego do jednostki samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa, czy też w dacie zbycia owego lokalu przez nabywcę osobie trzeciej. W ocenie Rzecznika, tak określone zobowiązanie powstaje dopiero w momencie zbycia lokalu przez osobę zobligowaną do zwrotu bonifikaty. Zważywszy na fakt, iż warunkiem zastosowania nowych przepisów jest to, aby zdarzenie, z którego wynika określony skutek, nastąpił po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, przyjąć należy, iż niezależnie od chwili, w której nastąpiło nabycie nieruchomości od jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, przepis art. 68 ust. 2a pkt 5 ustawy będzie miał zastosowanie, jeżeli zbycie na rzecz osoby trzeciej nastąpiło po dniu 22 października 2007 roku.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw nie rozstrzygnęła również sytuacji, w której znajdują się osoby związane z jednostką samorządu terytorialnego lub Skarbem Państwa umową sprzedaży zawierającą postanowienia stanowiące bezpośrednie powtórzenie brzmienia art. 68 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami sprzed nowelizacji. Wówczas strony umowy, niezależnie od istnienia korzystniejszych dla nich przepisów, które weszły w życie z dniem 22 października 2007 roku, związane są zapisami umownymi. Powyższemu mógłby zapobiec zapis ustawy stanowiący o braku możliwości kształtowania sytuacji nabywcy nieruchomości należących do jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa w sposób sprzeczny z zapisami ustawy. Rozważana może być również celowość wprowadzenia

przepisu przejściowego, który wskazywałby, iż umowy sprzedaży zawarte w okresie 5 lat wstecz od dnia 22 października 2007 roku, będą podlegały rygorom określonym w art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw.

Nadto wskazać należy, iż sama treść przepisu art. 68 ust. 2a pkt 4 i 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nasuwa szereg wątpliwości. W skargach wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich sygnalizowane są trudności we właściwym odczytaniu intencji ustawodawcy w zakresie użytych przez niego pojęć: „środki uzyskane z jego sprzedaży” oraz „cele mieszkaniowe”.

Przypuszczać można, iż nieprecyzyjność w/w sformułowań miała na celu objęcie dyspozycją normy jak największą ilość sytuacji. Jednakże w praktyce stosowania tych zapisów, pojawiły się problemy z określeniem, czy ustawodawca mówiąc o wykorzystaniu środków uzyskanych ze sprzedaży miał na myśli konieczność rozdysponowania całości kwoty, czy też dopuszczał możliwość przeznaczenia na cel mieszkaniowy jedynie jej części. Bez wątpienia, obowiązek zwrotu kwoty stanowiącej równowartość udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji nie powstaje, gdy całość uzyskanych ze sprzedaży środków zostanie przeznaczona na nową inwestycję w postaci nabycia innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele mieszkaniowe. Niestety żaden z omawianych przepisów nie pozwala już, jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, jaka część owych środków, którymi dysponuje osoba, która uprzednio sprzedała lokal nabyty od jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, musi być wykorzystana na cele wskazane w pkt 5 omawianego artykułu, aby nie powstał obowiązek wyrażony w art. 68 ust. 2 ustawy. Tymczasem w praktyce niejednokrotnie zdarzają się sytuacje, w których najemcy nabywający nieruchomość od jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, zmuszeni są następnie, ze względu na ciężką sytuację materialną, do sprzedaży przedmiotowego lokalu i zakup lokalu o mniejszej powierzchni. Co do zasady wartość rynkowa mniejszego lokalu jest niższa niż wartość nieruchomości sprzedanej.

Innym problemem, którego treść omawianego przepisu nie rozstrzyga jest to, czy koszt remontu lokalu zakupionego na rynku wtórnym bądź koszt wykończenia nieruchomości nabytej w stanie surowym stanowi, koszt związany z omawianym celem mieszkaniowym. Nie są natomiast odosobnionymi sytuacje, w których nabywając lokal o mniejszej powierzchni, z pozostałych środków obywatele finansują remont lokalu. Podejmując przedmiotową decyzję chcieliby posiadać pewność, iż podjęte działania mieszczą się w zakresie pojęcia „cele mieszkaniowe” i nie spowodują utraty prawa do bonifikaty.

Również nie można jednoznacznie stwierdzić, czy spłata wcześniej zaciągniętego kredytu na budowę domu będzie mieściła się w pojęciu, którym posługuje się ustawodawca tj. nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe w okresie 12 miesięcy od daty sprzedaży. Zważywszy, iż ustawodawca odnosi się w art. 68 ust. 2a do sytuacji przyszłej, a nie przeszłej tzn. mówi o przeznaczeniu środków finansowych na nabycie lokalu mieszkalnego albo nieruchomości, a nie o ich wykorzystaniu, co prawda na cele mieszkaniowe, ale związane z wcześniejszymi zobowiązaniami tj. zaciągniętym kredytem, wątpliwym byłoby udzielenie twierdzącej odpowiedzi, w oparciu jedynie o wykładnię literalną przepisu. Odnosząc się natomiast do wykładni celowościowej można starać się wywodzić, iż przeznaczenie uzyskanej ze sprzedaży sumy na spłatę uprzednio zaciągniętego kredytu na budowę domu, spełnia warunki określone w art. 68 ustawy.

Niestety redakcja w/w przepisu nie pozwala także na określenie zakresu i rodzaju wydatków mieszkaniowych, do poniesienia których uprawniony jest adresat normy, nie narażając się na konieczność zwrotu bonifikaty. Wskazuje się na pojęcie „wydatków ściśle związanych z osiągnięciem celu mieszkaniowego”, jednakże jest to pojęcie nieostre, np. wątpliwym jest zaliczenie do w/w celów kosztów pośrednika nieruchomości. Powstaje również pytanie, czy budowa domu na wcześniej zakupionej, z innych środków, działce będzie uzasadniała zastosowanie zwolnienia z obowiązku zwrotu bonifikaty. Przypuszczać można natomiast, iż uwzględniane winny być koszty notarialne, czy koszty wykończenia lokalu zakupionego w stanie developerskim.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż z brzmienia pkt 5 ust. 2a art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie można jednoznacznie wywieść, czy obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji nie powstaje w sytuacji nabycia udziału we współwłasności nieruchomości lokalowej lub budynkowej, bądź ułamkowej części spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Niejasnym jest również, czy dyspozycje w/w przepisu spełnia nabycie nieruchomości gruntowej, na której w późniejszym czasie i z osobnych środków zostanie postawiony budynek mieszkalny.

Zważywszy na powyższe, celowym wydawałoby się wprowadzenie definicji ustawowej pojęcia „cele mieszkaniowe”.

Przedstawiona w niniejszym wystąpieniu problematyka, z biegiem czasu zostanie zapewne rozstrzygnięta, przynajmniej częściowo, w judykaturze. Jednakże błędnym jest przyjmowanie za trafne stanowiska, zgodnie z którym ustawodawca jest uprawniony do przerzucania ciężaru właściwego odczytywania intencji, jakie kierowały nim w procesie tworzenia prawa, na sądy powszechne. Prowadzi to bowiem do sytuacji, w której adresat normy pozostaje w stanie

niepewności co do konsekwencji podejmowanych przez niego działań, a znajdujących swe źródło w art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przedmiotowa niepewność co do prawa, brak możliwości łatwego i jednoznacznego wyinterpretowania z przepisów norm prawnych umożliwiających określenie następstw zbycia nieruchomości uprzednio należącej do jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, wskazuje również na naruszenie przez ustawodawcę reguł wywodzących się z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na względzie treść wniosków wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, w których obywatele opisują trudności powstałe w praktyce stosowania art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu obowiązującym od dnia 22 października 2007 roku, z przykrością należy stwierdzić, iż nie w pełni został osiągnięty cel, jaki przyświecał przeprowadzeniu nowelizacji, a mianowicie zwiększenie swobody obrotu na rynku wtórnym nieruchomościami, wykupionymi z zasobów publicznych.

Dlatego też, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj. Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147) przekazuję Panu Ministrowi powyższe uwagi z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie, a jeśli podzieli Pan Minister przedstawioną w niniejszym wystąpieniu argumentację, o spowodowanie podjęcia prac nad nowelizacją w omawianym zakresie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich