



Warszawa,10.2009 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-612085-V-JK/09

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

Pan

Cezary Grabarczyk

Minister Infrastruktury

szanowny Panie Ministrze

Rzecznik Praw Obywatelskich chciałby zwrócić uwagę Pana Ministra na problem, który pojawił 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.), dotyczący trudności we właściwym i jednoznacznym odczytaniu intencji ustawodawcy, które legły u podstaw nałożenia na osoby bliskie pierwotnego nabywcy obowiązku zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie, w sytuacji, w której osoba bliska dokonuje zbycia nieruchomości lokalowej przed upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia.

Przepisy ustawy 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) wprowadziły do ustawy o gospodarce nieruchomościami nową regulację, przewidującą odpowiednie stosowanie do osoby bliskiej pierwotnego nabywcy art. 68 ust. 2, a zamieszczoną w art. 68 ust. 2b ustawy. Zgodnie z wolą ustawodawcy, osoba bliska pierwotnego nabywcy nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny, będącej uprzednio własnością jednostki samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa, na którą to osobę został przeniesiony tytuł własności lokalu, w myśl reguły wyrażonej w art. 68 ust. 2b, nie może dokonać zbycia owej nieruchomości na rzecz osoby trzeciej przed upływem 5 lat licząc od dnia nabycia, nie będąc zobowiązaną do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji.

W omawianej sprawie pojawia się zatem wątpliwość, czy dodany ustawą nowelizującą przepis art. 68 ust. 2b należy interpretować w ten sposób, że osoba bliska, która zbyła lub

wykorzystała nieruchomość na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny, przed upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia, zawsze jest zobowiązana do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, tzn. nie znajdują w tym przypadku zastosowania wyjątki określone w art. 68 ust. 2a, czy też należy przedmiotową regulację odczytywać łącznie z wyjątkami określonymi w art. 68 ust. 2a. Innymi słowy, czy osoba bliska w stosunku do pierwotnego nabywcy dokonująca zbycia nieruchomości lokalowej przed upływem 5 lat od dnia pierwotnego nabycia na rzecz osoby bliskiej bądź planująca przeznaczenie w ciągu 12 miesięcy środków uzyskanych z jego sprzedaży na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe tudzież zamiany lokalu mieszkalnego na inny lokal mieszkalny albo nieruchomość przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe, jest zwolniona z obowiązku zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji.

Przedstawiony problem niejednokrotnie był podejmowany na łamach prasy. W tym miejscu należy wskazać chociażby na artykuł „Darowanego z bonifikatą nie sprzedasz nawet bratu”, który ukazał się w „Rzeczpospolitej” z dnia 13 sierpnia 2009 roku. W powyższym materiale widnieje odwołanie do interpretacji Ministerstwa Infrastruktury, z której ma wynikać, że w razie kolejnego zbycia lokalu mieszkalnego (tj. zbycia przez osobę bliską pierwotnego nabywcy) powstanie obowiązek zwrotu bonifikaty i nie ma żadnego znaczenia, to że zbycie nastąpi między osobami bliskimi. O wskazanych trudnościach interpretacyjnych informują Rzecznika także zgłaszający się petenci. Z wniosków wpływających do Biura Rzecznika wynika, iż gminy wzywają osoby bliskie pierwotnego nabywcy, które dokonały zbycia lokalu mieszkalnego przed upływem 5 lat od dnia pierwotnego nabycia, do zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty po waloryzacji, niezależnie od faktu spełnienia przez w/w osoby warunków określonych w art. 68 ust. 2a ustawy, powołując się w tym zakresie na opinię uzyskaną od Ministra Infrastruktury.

Powstała na tle interpretacji art. 68 ust. 2b ustawy o gospodarce nieruchomościami niejasność powoduje, iż uczestnicy obrotu, których działania prawne objęte są dyspozycją przedmiotowej normy, znajdują się w stanie niepewności, co do obowiązującego ich prawa. Niejasność ta prowadzi do sytuacji, w której powstała na tym tle kwestia sporna może zostać rozstrzygnięta jedynie przez sąd. 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, podważa zaufanie obywateli do ustawodawcy i do prawa.

W ocenie Rzecznika, w przedmiotowej sprawie treść art. 68 ust. 2 b należy odczytywać w ten sposób, iż osoba bliska pierwotnego nabywcy ma prawo uwolnić się od obowiązku zwrotu bonifikaty, w sytuacji, w której spełnia warunki określone w art. 68 ust 2a.

Argumentując powyższy wniosek, w pierwszej kolejności trzeba rozważyć zakres przedmiotowy normy prawnej, wyrażonej w art. 68 ustawy, a zakazującej nabywcy pierwotnemu rozporządzania przedmiotem własności w postaci lokalu mieszkalnego w ściśle określonym przedziale czasu. Aby właściwie zrekonstruować przedmiotowy zakaz, należy mieć na względzie zarówno jednostkę redakcyjną w postaci art. 68 ust. 2, jak i art. 68 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawodawca określił bowiem, iż nabywca nieruchomości zobowiązany jest do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli zbył nieruchomość lokalową lub wykorzystał ją na cele inne niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia. Jednocześnie ustawodawca wskazał, iż po stronie nabywcy nieruchomości nie rodzi się obowiązek zwrotu bonifikaty w sytuacji, w której zbycie nastąpiło na rzecz osoby bliskiej bądź środki uzyskane ze sprzedaży zostaną przeznaczone w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe albo dojdzie do zamiany lokalu mieszkalnego na inny lokal mieszkalny, albo nieruchomość przeznaczoną lub wykorzystaną na cele mieszkaniowe. Zatem, regulacje wyrażone w ust. 2 i 2a art. 68 ustawy są immanentnie ze sobą związane. Brak jest możliwości konstruowania zasady obowiązku zwrotu bonifikaty z pominięciem określonych przepisami wyjątków.

Podsumowując, wskazana przez ustawodawcę norma prawna wskazuje, że pierwotny nabywca nie może zbyć, w określonym przez ustawodawcę okresie czasu, nieruchomości lokalowej, poza sytuacjami wskazanymi jako wyjątki w art. 68 ust. 2a, pod sankcją konieczności zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikaty po jej waloryzacji.

W dalszej kolejności należy odnieść się do zapisu art. 68 ust. 2b ustawy o gospodarce nieruchomościami, w którym wskazano, że przepis ust. 2 stosuje się odpowiedni do osoby bliskiej, która zbyła lub wykorzystała nieruchomość na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia. Na podstawie przedmiotowego przepisu należy zrekonstruować normę prawną statuującą zakaz określonego działania tym razem po stronie osoby bliskiej pierwotnego nabywcy oraz obejmującą tę osobę, w przypadku podjęcia działań pozostających w sprzeczności z normą postępowania, sankcję. Z zamieszczonego w art. 68 ust. 2b odwołania do ust. 2 wynika bezpośrednio, że osoba bliska

pierwotnego nabywcy jest zobligowana do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji wówczas, gdy dokona zbycia nieruchomości lokalowej lub wykorzysta ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty przed upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia. Jednak, art. 68 ust. 2 ustawy nie może być odczytywany i stosowany z wyłączeniem reguł określonych w ust. 2a, a zatem winien znaleźć zastosowanie również do sytuacji rozporządzenia nieruchomością lokalową przez osobą bliską nabywcy pierwotnemu.

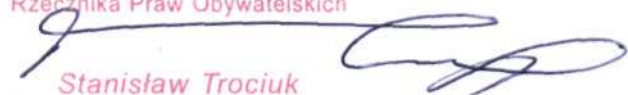
Przeciwna od powyższej interpretacja prowadziłaby do sytuacji, w której w tych samych okolicznościach faktycznych odmiennie byłaby traktowana osoba pierwotnego nabywcy i osoba bliska pierwotnemu nabywcy. Ustawodawca wyraził względem obu podmiotów jednoznaczny, w danym przedziale czasowym, zakaz określonego postępowania. Jednocześnie określił wyjątki od powyższego zakazu. Próba interpretacji woli ustawodawcy prowadząca do wniosku, iż z określonych w art. 68 ust. 2a ustawy wyjątków może korzystać, nie narażając się na obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jedynie nabywca pierwotny nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny, będącej uprzednio własnością jednostki samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa, wskazywałaby na naruszenie wyrażonej w art. 32 Konstytucji PR zasady równości.

Przedstawiona w niniejszym wystąpieniu problematyka z biegiem czasu zostanie zapewne rozstrzygnięta, przynajmniej częściowo, w judykaturze. Jednakże za niewłaściwe należy uznać stanowisko, 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.

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 ze zm.) przekazuję Panu Ministrowi powyższe uwagi z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie.

Z przeziębieniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich