

Adam Kosiba

Znaczenie zmiany art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami dla praktyki notarialnej

W dniu 27 października 2007 roku weszła w życie zmiana ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.) uchwalona ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 173, poz. 1218).

Przedmiotem niniejszych rozważań będzie instytucja zwrotu przez nabywcę bonifikaty uzyskanej przy zakupie nieruchomości lub lokalu mieszkalnego nabytego w trybie art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).

Prima vista zauważyć należy, że kwestia zwrotu bonifikaty poprzez kolejne zmiany przedmiotowej ustawy podlegała coraz to większemu rygoryzmowi.

Prześledźmy zatem kolejne jej etapy.

W pierwotnej wersji ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741) art. 68 ust. 2 brzmiał następująco:

„Właściwy organ może żądać zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej rewaloryzacji, jeżeli nabywca nieruchomości przed upływem 10 lat licząc od dnia jej nabycia, zbył lub wykorzystał nieruchomość na inne cele niż wymienione w ust. 1 pkt 1-3 i 7. Nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej.”

Podkreślić wypada, że obowiązek zwrotu przyznanej bonifikaty był obowiązkiem fakultatywnym, a zatem organ mógł, a nie musiał żądać zwrotu przyznanej nabywcy bonifikaty. W pierwotnym tekście ustawy był przewidziany jednolity termin dziesięcioletni, w czasie którego istniała możliwość żądania zwrotu bonifikaty, który później ulegnie modyfikacji.

Ustawodawca wyłączył też możliwość żądania zwrotu bonifikaty w przypadku, gdy zbycie nieruchomości następowało na rzecz osoby bliskiej. Kto jest osobą bliską w rozumieniu ustawy, wyjaśnia „słowniczek” zawarty w art. 4 pkt 13, który do osób bliskich zalicza zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu. Krąg osób uznawanych za bliskie nie uległ zmianie przez cały czas obowiązywania ustawy.

W dniu 15 lutego 2000 r. weszła w życie uchwalona ustawą z dnia 7 stycznia 2000 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 6, poz. 70) zmiana modyfikująca przepis art. 68 ust. 2 w zakresie okresu czasu, po którym organ mógł żądać zwrotu przyznanej bonifikaty. W przypadku nieruchomości gruntowej pozostawiono okres 10 lat, zaś w przypadku nieruchomości lokalowej okres ten skrócono o połowę, do lat pięciu.

Przepis ten po zmianie miał bowiem następującą treść.

„Art. 68. 2. Właściwy organ może żądać zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej rewaloryzacji, jeżeli nabywca nieruchomości przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia, zbył lub wykorzystał nieruchomość na inne cele niż wymienione w ust. 1 pkt 1-3 lub przed upływem 5 lat na inne cele niż wymienione w ust. 1 pkt 7. Nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej.”

Kolejna zmiana do treści art. 68 ust. 2 wprowadzona została w dniu 22 września 2004 roku ustawą z dnia 28 listopada 2003 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 141, poz. 1492). Sprowadzała się ona do kolejnego obostrzenia regulacji dotyczącej zwrotu bonifikaty. Obowiązek zwrotu bonifikaty przez nabywcę, który zbył nieruchomość lub wykorzystał na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty przed upływem 10 lat od dnia nabycia, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, jest obligatoryjny, a zwrot następuje na

żądanie właściwego organu. Do poprzednio przyjętej już regulacji, że zwrot bonifikaty nie następuje, gdy zbycie następuje na rzecz osoby bliskiej, dodano dwie regulacje objęte przepisem art. 68 ust. 2a pkt 2 i 3, to jest w przypadku zbycia:

- 2) pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego,
 - 3) pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i Skarbem Państwa
- Przepis ten miał następującą treść:

„Art. 68. 2. Jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat licząc od dnia jej nabycia, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej rewaloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu.”

2a. Przepisu ust. 2 nie stosuje się w przypadku zbycia:

- 1) na rzecz osoby bliskiej,
- 2) pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego,
- 3) pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i Skarbem Państwa.”

Wreszcie ostatnia regulacja, która weszła w życie 22 października 2007 roku i wprowadziła bardzo istotne zmiany podmiotowe i przedmiotowe w zakresie zwrotu udzielonej bonifikaty. Obecnie obowiązujące brzmienie art. 68 ust. 2 i 2a oraz dodanych ust. 2b i 2c przedstawia się następująco:

„Art. 68. 2. Jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją 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 nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej rewaloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu.

2a. Przepisu ust. 2 nie stosuje się w przypadku:

- 1) zbycia na rzecz osoby bliskiej, z zastrzeżeniem ust. 2b,
- 2) zbycia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego,
- 3) zbycia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i Skarbem Państwa,

4) zamiany lokalu mieszkalnego na inny lokal mieszkalny albo nieruchomość albo nieruchomość przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkalne,

5) sprzedaży lokalu mieszkalnego, jeśli środki uzyskane z jego sprzedaży przeznaczone zostaną w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe.

2b. 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 przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia.

2c. Właściwy organ może odstąpić od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty, w innych przypadkach niż określone w ust. 2a, za zgodą odpowiednio wojewody, rady lub sejmiku.

Z powyższej, nowej regulacji ustawowej wysnuć należy następujące wnioski:

Po pierwsze, utrzymano nadal obligatoryjność zwrotu udzielonej bonifikaty, a zgoda na jej niepobieranie może wynikać jedynie z indywidualnej decyzji wojewody, rady lub sejmiku.

Po drugie, rozszerzono katalog zwolnień o dwa bardzo istotne zwolnienia przedmiotowe. Mianowicie nabywca nie musi zwracać udzielonej mu bonifikaty w przypadku zamiany lokalu mieszkalnego na inny lokal mieszkalny albo nieruchomość przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe. Musi tu mieć zatem miejsce umowa zamiany sporządzona oczywiście w formie aktu notarialnego, przy czym przedmiotem zamiany przez nabywcę może być jedynie lokal mieszkalny (stanowiący odrębną nieruchomość) zamieniany na inny lokal mieszkalny (także stanowiący odrębną nieruchomość) lub na nieruchomość przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe. Z preferencji tej nie może zatem skorzystać właściciel zabudowanej nieruchomości gruntowej nabytej, np. od gminy, bowiem zamieniający się nabywca musi zamieniać jedynie lokal mieszkalny. Druga z osób zamieniających się może dysponować lokalem mieszkalnym, nieruchomością zabudowaną budynkiem mieszkalnym czy też – moim zdaniem – działką budowlaną przeznaczoną w planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową, bowiem

działka taka spełnia kryterium „nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe”.

Z preferencji, o których powiedziano powyżej, korzystać może także nabywca lokalu mieszkalnego, który sprzedał taki lokal, a środki uzyskane ze sprzedaży przeznaczone zostaną w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystywanej na cele mieszkaniowe. Sprzedający lokal ma zatem roczną karencję na nabycie innego lokalu lub nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe, podobnie jak to miało miejsce w przypadku zawieszenia obowiązku zapłaty podatku dochodowego od sprzedaży, jeżeli kwota uzyskana ze sprzedaży była wykorzystana w terminie 2 lat na nabycie innej nieruchomości. W przypadku niezachowania rocznego terminu sprzedający nabywca będzie zobowiązany do zwrotu bonifikaty

Zupełnie nową regulację stanowi zapis art. 68 ust. 2b u.g.n. przewidujący obowiązek zwrotu udzielonej nabywcy bonifikaty nie tylko przez nabywcę niebędącego osobą bliską, ale także i przez osobę bliską, która zbyła nabyty od nabywcy lokal mieszkalny przed upływem pięciu lat, a w przypadku innej nieruchomości przed upływem 10 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia.

Wprowadzając ten przepis, ustawodawca chciał zapewne ukrócić proceder zbywania przez nabywcę nabytej z bonifikatą nieruchomości lub lokalu na rzecz osoby bliskiej, która zaraz potem sprzedawała taką nieruchomość lub lokal na rzecz „faktycznego” nabywcy, by w majestacie prawa uniknąć zwrotu udzielonej nabywcy bonifikaty.

Wydawać by się mogło, że wspomniany przepis przetnie wszelkie wątpliwości, jakie nasuwają się przy stosowaniu art. 68 ust. 2 u.g.n. Niestety tak nie jest. Pojawia się bowiem problem, czy zbycie przez spadkobiercę nabywcy rodzi obowiązek zwrotu przyznanej nabywcy bonifikaty?

Na tak postawione pytanie odpowiedź twierdzącą dał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 listopada 2002 r., III CZP 59/02 (OSNC 2003, nr 7-8, poz. 101), wypowiadając tezę, że: „Właściwy organ może żądać zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej rewaloryzacji, w wypadku zbycia lokalu mieszkalnego przez osobę bliską spadkodawcy przed upływem terminu określonego w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia

1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) na rzecz osoby niebędącej bliską zbywcy w rozumieniu tej ustawy.”

Odmienny pogląd zaprezentował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 października 2006 r., III CSK 145/06, uznając, że obowiązek zwrotu bonifikaty obciąża tylko pierwotnego nabywcę, tj. tego, kto skorzystał z bonifikaty. Za takim rozwiązaniem przemawia bowiem ochrona praw nabytych nowego właściciela.

Prezentowany pierwszy pogląd przez Sąd Najwyższy spotkał się z krytyką wyrażoną przeze mnie w głosie zamieszczonej w Rejencie z roku 2004, nr 1, s. 110-113¹. Argumenty podniesione w głosie znajdują w pełni zastosowanie na potrzeby niniejszego opracowania.

Przyjąć bowiem należy, że udzielona nabywcy bonifikata jest ściśle związana z jego osobą i obowiązek jej zwrotu nie przechodzi na spadkobierców zmarłego nabywcy. Za takim rozwiązaniem przemawia też, moim zdaniem, wykładnia językowa art. 68 ust. 2a pkt 1, który wyraźnie stanowi, że przepisu ust. 2, a więc obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty, nie stosuje się w przypadku **zbycia** (podkr. moje A.K.) na rzecz osoby bliskiej, z zastrzeżeniem ust. 2b.

Przepis wyraźnie wskazuje, że chodzi tu o zbycie na rzecz osoby bliskiej w drodze czynności prawnej zawartej *inter vivos*, a nie nabycie nieruchomości przez nabywcę w drodze spadkobrania. Termin „zbycie” ma tu znaczenie decydujące, bowiem cała procedura uruchamiana w celu zwrotu udzielonej nabywcy bonifikaty ma miejsce dopiero wówczas, gdy pierwotny nabywca dokona zbycia nabytej na preferencyjnych warunkach nieruchomości lub lokalu mieszkalnego. Zbycie to musi być zatem zbyciem w drodze czynności prawnej, a zatem stosownego aktu notarialnego, najczęściej umowy darowizny. Spadkobierca jest wprawdzie także nabywcą w drodze spadkobrania, nabycie to nie nastąpiło jednak w drodze „zbycia” przez pierwotnego nabywcę.

Od dawna ugruntowany jest pogląd, że wszelkie ograniczenia nakładane na daną osobę należy interpretować ściśle i nie może mieć w takich przypadkach zastosowania wykładnia rozszerzająca.

¹ A. K o s i b a, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2002 r., III CZP 59/02*, Rejent 2004, nr 1, s. 110-113.

Wykładnia językowa wskazuje wyraźnie, że w art. 68 ust. 2 u.g.n. chodzi ściśle o „nabywcę nieruchomości”, a nie o jego spadkobiercę, i to nabywcę, który uzyskał nieruchomość w drodze „zbycia”, co powiedziano wyżej. Uzyskana bonifikata ma ścisły związek z osobą nabywcy, a jej zwrot w przypadku niezachowania terminów wymienionych w tym przepisie dotyczy także tylko nabywcy, a nie spadkobierców nabywcy.

Analizując powyższe zagadnienie w odniesieniu do obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty nabywcy przez jego spadkobierców, posiłkowo wypada odnieść się do zagadnienia poruszającego podobną materię, tj. do korzystania przez gminę z prawa pierwokupu w przypadku zbywania przez spadkobiercę osoby będącej uprzednim nabywcą nieruchomości od Skarbu Państwa lub gminy. Problem ten był już szeroko podnoszony w doktrynie², która praktycznie w całości uznaje, że „prawo pierwokupu nie obejmuje sprzedaży nieruchomości przez spadkobiercę osoby, która nabyła nieruchomość od Skarbu Państwa lub gminy (...)”³. Podobne stanowisko zajmuje G. Bieniek⁴ i Z. Truskiewicz⁵, którzy twierdzą, że spadkobierca sprzedający własność działki niezabudowanej nie jest sprzedającym, który nabył uprzednio działkę od Skarbu Państwa czy gminy, a zatem prawo pierwokupu przysługuje jedynie względem bezpośredniego nabywcy od Skarbu Państwa lub gminy, nie dotyczy zaś ich następców prawnych.

Wprowadzona przez ustawodawcę ostatnia zmiana art. 68 ust. 2 u.g.n. dokonała szeregu bardzo istotnych – także z punktu widzenia praktyki notarialnej – nowych uregulowań.

² R. Szytyk, *Prawo pierwokupu w myśl ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1997, nr 12, s. 50-81; J. Górecki, *Prawo pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1998, nr 12, s. 37-62; Z. Truskiewicz, *Prawo pierwokupu w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 1998, nr 12, s. 196-221. G. Bieniek, A. Hopper, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Żróbek, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2000; M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998; A. Kosiba, *Zakres prawa pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, Rejent 2002, nr 7, s. 69-87.

³ M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce...*, s. 262.

⁴ G. Bieniek, A. Hopper, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Żróbek, *Komentarz do ustawy...*, t. II, s. 87.

⁵ Z. Truskiewicz, *Prawo pierwokupu...*, s. 209.

Z jednej strony wprowadziła obostrzenia, nakładając na osobę bliską obowiązek zwrotu udzielonej nabywcy bonifikaty, w przypadku zbycia przez nią przedmiotowej nieruchomości przed upływem 10 lat, a w przypadku zbycia lokalu mieszkalnego – 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia. Z drugiej zaś strony wprowadziła preferencje przedmiotowe, spełnienie których w określonym czasie powoduje zwolnienie z obowiązku zwrotu udzielonej bonifikaty.

Wypada jedynie żałować, że ustawodawca „nie postawił kropki nad i” w przypadku zbycia nieruchomości przez spadkobierców nabywcy, co powoduje już zarówno niejednolite stanowisko judykatury, jak i różne poglądy doktryny.

Problem zwrotu bonifikaty jest bardzo doniosłym zagadnieniem społecznym, skomplikowanym także pod względem prawnym. Niniejszy artykuł jest jedną z pierwszych prób zmierzenia z tą trudną i doniosłą materią.