

Dorota Lebowa

Wybrane aspekty zwrotu bonifikaty udzielonej na zakup lokalu mieszkalnego na tle art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 1(34), 64-77

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wybrane aspekty zwrotu bonifikaty udzielonej na zakup lokalu mieszkalnego na tle art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami

Szereg aspektów dotyczących obowiązku zwrotu bonifikaty udzielonej w związku ze sprzedażą lokalu mieszkalnego przez gminę dotychczasowemu najemcy było przedmiotem analizy w orzecznictwie Sądu Najwyższego, które zdawałoby się – udzieliło odpowiedzi na wszelkie nasuwające się pytania. Zagadnienie to jest nadal obecne w praktyce obrotu lokalami, a gminy stale monitorują rynek celem ustalenia podstaw do domagania się zwrotu udzielonych bonifikat.

Przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami¹ (zwanej u.g.n.) podlegały licznym zmianom. Sąd Najwyższy zajmował się wielokrotnie kwestią istotną dla najemców, którzy nabyli lokale, korzystając z bonifikaty, czy stosować ustawę w brzmieniu obowiązującym w dniu nabycia lokalu, czy też w dniu sprzedaży osobie trzeciej. Celem niniejszej publikacji jest analiza tego zagadnienia przy uwzględnieniu sprzedaży lokalu w wykonaniu zawartej uprzednio umowy przedwstępnej.

Na wstępie należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia, będące punktem wyjścia do dalszych rozważań. Otóż przepisy u.g.n. przewidują możliwość sprzedaży przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego należących do nich nieruchomości, wskazują sposób ustalania ceny nieruchomości oraz możliwość stosowania bonifikat. Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 1b u.g.n. warunki udzielania bonifikat są określane w zarządzeniu woje-

¹ Tekst jednolity Dz. U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm.

wody albo w uchwale rady gminy lub sejmiku województwa. Niżej sześciana publikacja dotyczy sprzedaży nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny. Możliwość bonifikaty w tym przypadku przewiduje art. 68 ust. 1 pkt 7 u.g.n. Bonifikata to oczywiście sprzedaż nieruchomości po cenie obniżonej w stosunku do wartości rynkowej nieruchomości. Najczęstsze przypadki jej stosowania to sprzedaż lokalu przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego dotychczasowym najemcom, którym ustawa przyznaje prawo pierwszeństwa w przypadku najmu zawartego na czas nieokreślony. O znaczeniu tego zagadnienia rozstrzyga fakt, iż najczęściej stosowane bonifikaty wynoszą 60–80% ceny lokalu. Po zastosowaniu bonifikaty nie ma już możliwości dochodzenia od kupującego jej dopłaty lub uzupełnienia².

Choć art. 68 ust. 2 u.g.n. był wielokrotnie zmieniany, to jednak do chwili nowelizacji dokonanej na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw³, zasadnicza jego treść pozostawała taka sama. Regulował on sytuację, gdy gmina sprzedawała określonym, uprzywilejowanym nabywcom nieruchomość lub odrębną własność lokalu za preferencyjną cenę pomniejszoną o udzieloną bonifikatę. Przepis ten przewidywał prawo żądania przez gminę zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli nabywca nieruchomości przed upływem czasu określonego w ustawie zbył lub wykorzystał nieruchomość na inne cele, niż przewidziane w ustawie, co jednak nie dotyczyło zbycia na rzecz osoby bliskiej. Bonifikata, o której mowa w art. 68 ust. 1 u.g.n., stanowi niewątpliwie formę pomocy publicznej, udzielanej przez gminę członkom lokalnej społeczności w celu umożliwienia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Ten cel udzielenia bonifikaty musi być brany pod uwagę przy określeniu również istoty (społeczno-gospodarczego przeznaczenia) roszczenia o zwrot jej równowartości. Roszczenie o zwrot stanowi

² E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 68 u.g.n.*, System Informacji Prawnej Lex.

³ Dz. U. nr 173, poz. 1218.

zatem sankcję zmierzającą do wyeliminowania sytuacji, w której osoba korzystająca z pomocy publicznej, przeznaczając uzyskaną korzyść sprzecznie z jej celem (a zatem zbywa lokal i w istocie wzbogaca się kosztem społeczności czy też przeznaczając środki na cele inne, niż zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych). Podkreślenia wymaga, że u.g.n. nie uzależnia aktualizacji roszczenia o zwrot równowartości bonifikaty od dodatkowych przesłanek dotyczących przeprowadzenia postępowania administracyjnego, w tym zwłaszcza od wydania ostatecznej decyzji administracyjnej⁴.

Życie najczęściej wyprzedza regulacje prawne. Stąd też szybko dostrzeżono, że nie jest zagrożona obowiązkiem zwrotu bonifikaty osoba bliska nabywcy, która następnie sama sprzedawała lokal na wolnym rynku. W ten sposób nabywca lokalu uzyskując bonifikatę i korzystając z pomocy publicznej był uprawniony do zbycia jej na rzecz osoby bliskiej, która z kolei była uprawniona do sprzedaży lokalu za cenę rynkową. W orzecznictwie wskazano, że ustawodawca jednoznacznie stwierdził, iż obowiązek zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty nie występuje w razie zbycia nieruchomości na rzecz osoby bliskiej pierwotnego nabywcy. Z uwagi na to, że obowiązek zwrotu bonifikaty stanowi ograniczenie właściciela w jego prawie rozporządzania własnością, taka ingerencja w prawo własności musi wyraźnie wynikać z przepisu ustawy (art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP), nie może być uzasadniana przy pomocy wykładni rozszerzającej przepisu, który wyraźnie ogranicza obowiązek zwrotu bonifikaty tylko do ściśle określonych osób i sytuacji. Nie można też pominąć, że wykładnia rozszerzająca obejmowałaby także osobę bliską, która kupiła od pierwotnego nabywcy nieruchomość za cenę rynkową, czego nie można wykluczyć, przy szerokiej ustawowej definicji osoby bliskiej, a następnie zbyła ją także za cenę rynkową osobie trzeciej. Obciążenie w tej sytuacji osoby bliskiej obowiązkiem zwrotu bonifikaty, z której nie korzy-

⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2012 roku, sygn. II CSK 265/12, Lex nr 1288633 oraz wyrok Sadu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 24 stycznia 2013 roku, sygn. I ACa 791/12, Lex nr 1307487.

stała, byłoby przy braku wyraźnej regulacji ustawowej nieusprawiedliwione i bezpodstawne⁵.

Dodatkowo z uzasadnienia projektu ustawy nowelizacyjnej z dnia 24 sierpnia 2007 roku wynika, że konieczność zmiany art. 68 ust. 2 i nałożenia obowiązku zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty także na osoby bliskie pierwotnego nabywcy nieruchomości, które zbyły nabytą od niego nieruchomość przed upływem określonego czasu, była motywowana tym, że dotychczas obowiązujące przepisy taki obowiązek nakładają tylko na pierwotnych nabywców. Wskazuje to, że ustawodawca rozumiał dotychczasową treść art. 68 ust. 2 wąsko i nie obejmował tym przepisem (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2007 roku) sytuacji, gdy osoba bliska, której nabywca lokalu od Skarbu Państwa lub gminy zbył ten lokal, zbyła go osobie trzeciej⁶.

Od dnia 22 października 2007 roku treść tego przepisu uległa na podstawie ustawy nowelizacyjnej z dnia 24 sierpnia 2007 roku modyfikacji. Od tego czasu przepis ten ma następujące brzmienie: 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 waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu (ust. 2); przepisu ust. 2 nie stosuje się w przypadku: zbycia na rzecz osoby bliskiej, z zastrzeżeniem ust. 2b, zbycia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, zbycia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i Skarbem Państwa, zamiany lokalu mieszkalnego na inny lokal mieszkalny albo nieruchomość przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe, sprzedaży lokalu mieszkalnego, jeśli środki uzyskane z jego sprzedaży przeznaczone zostaną w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu miesz-

⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2008 roku, sygn. III CZP 24/08, Lex nr 379849.

⁶ Uzasadnienie uchwały Sadu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2008 roku, sygn. III CZP 130/07, Lex nr 364507.

kalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe (ust. 2a); 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 (ust. 2b).

Ratio legis tego przepisu polega na ułatwieniu zakupu lokalu przez najemcę, dla którego lokal ten stanowi centrum życiowe, a najemca uzyskuje w ten sposób stabilne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych⁷. Realizacja tego celu następuje przez udzielenie nabywcy – dotychczasowemu najemcy lokalu – upustu cenowego (bonifikaty) na sprzedawany lokal, przy czym trzeba podkreślić, że stosowane tą drogą obniżki cen są bardzo radykalne. Oznacza to, że w ten sposób dochodzi do przyznania kupującemu znacznego przywileju finansowego i pomocy ze środków publicznych. Ustawodawca, chcąc zapewnić, żeby pomoc ta była wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem, przewidział okres karencji, w którym możliwe jest dochodzenie zwrotu udzielonej bonifikaty, jeżeli nabywca zbył lub wykorzystwał lokal na cel inny niż mieszkalny, z zastrzeżeniem, że nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej.

Najbardziej typowe stany faktyczne będące przedmiotem analizy Sądu Najwyższego dotyczyły sytuacji, gdy nabywca lokalu z bonifikatą zbywał go na rzecz osoby bliskiej w okresie, kiedy art. 68 u.g.n. nie przewidywał obowiązku zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty przez osobę bliską, która z kolei po nabyciu nieruchomości od tzw. pierwotnego nabywcy, zbyła nieruchomość przed upływem terminu z art. 68 ust. 2 ustawy. Przy czym trzecia umowa miała miejsce już w zmienionym stanie prawnym.

Dla zobrazowania problemu należy wskazać, że stosunek prawny zwrotu bonifikaty powstaje w sytuacji opisanej w art. 68

⁷ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2003 roku, IV CKN 1637/00, niepublikowany oraz uchwała z dnia 6 listopada 2002 roku, III CZP 59/02, Lex nr 55837.

ust. 2a u.g.n., gdy wystąpią trzy zdarzenia. Po pierwsze, musi zostać zawarta umowa sprzedaży lokalu przez jednostkę samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa, na mocy której najemca tego lokalu uzyska jego własność za cenę z bonifikatą. Po drugie, nabywca zawrze umowę sprzedaży tego lokalu przed upływem pięciu lat od jego nabycia, i po trzecie, przed upływem 12 miesięcy od dnia jego sprzedaży nabywca zawrze kolejną umowę sprzedaży, na mocy której nabędzie lokal lub nieruchomość na cele mieszkalne za środki uzyskane ze sprzedaży lokalu nabytego od jednostki samorządu terytorialnego. Dopiero gdy zostaną łącznie spełnione opisane elementy złożonego stanu faktycznego można ocenić, czy jednostce samorządu terytorialnego lub Skarbowi Państwa przysługuje roszczenie o zwrot bonifikaty⁸.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazano, że wynikający z art. 68 ust. 2 w zw. z ust. 2b u.g.n. obowiązek zapłaty zwaloryzowanej równowartości bonifikaty stanowi treść zobowiązania wynikającego z ustawy, odrębnego od stosunku prawnego nawiązanego umową sprzedaży nieruchomości. Innymi słowy, po spełnieniu się przesłanek z art. 68 ust. 2 w zw. z ust. 2b u.g.n. powstaje z mocy prawa po stronie osoby bliskiej obowiązek zwrotu kwoty również zwaloryzowanej bonifikacie. Obowiązek ten nie przechodzi z pierwotnego nabywcy na osobę bliską, lecz na podstawie ustawy powstaje z chwilą dalszego rozporządzenia nieruchomości. Jeżeli powstanie obowiązku zwrotu kwoty równej uzyskanej bonifikacie po jej waloryzacji jest sankcją naruszenia ustawowych ograniczeń w dysponowaniu i rozporządzaniu nabytą nieruchomością, to o tym, czy dane zdarzenie stanowi takie naruszenie i pociąga za sobą powstanie tego obowiązku powinny rozstrzygać – co do zasady – zgodnie z zasadą *tempus regit actum*, przepisy obowiązujące w chwili zaistnienia tego zdarzenia. Miarodajnym dla jego określenia jest więc zwykle chwila wtórnego zbycia lokalu jako momentu powstania roszczenia o zwrot bonifikaty. Innymi słowy, w opisanym wyżej przykładzie, jeżeli ostatnia z umów

⁸ Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2012 roku, sygn. II CSK 294/11, Lex nr 1131121.

sprzedaży została zawarta dopiero po dniu 22 października 2007 roku, to znajdzie do niej zastosowanie obowiązek zwrotu bonifikaty⁹.

W praktyce spotykane są stany faktyczne bardziej skomplikowane i wymagające bliższej analizy. Dotyczy to zwłaszcza częstych przypadków zawierania przez osoby bliskie (będące nabywcami lokali od osób, które uzyskały je z bonifikatą) umów zbycia lokali w wykonaniu uprzednio zawartych w formie aktu notarialnego umów przedwstępnych. Chodzi o sytuacje, gdy osoba bliska przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami, to jest przed dniem 22 października 2007 roku, zawarła umowę przedwstępną sprzedaży lokalu w formie aktu notarialnego, natomiast umowa przenosząca własność została zawarta po tej dacie. W takim przypadku gminy – moim zdaniem bezpodstawnie – domagają się zwrotu bonifikaty od zbywców.

Zgodnie z art. 389 k.c. przez umowę przedwstępną jedna lub obie strony zobowiązują się do zawarcia umowy przyrzeczonej, przy czym umowa ta powinna określać istotne postanowienia umowy przyrzeczonej. Strony wiążą się umową przedwstępną, jeżeli z jakiegoś powodu natychmiastowe zawarcie umowy definitywnej jest dla nich niedogodne lub niemożliwe. Obserwacja praktyki prowadzi do wniosku, że zastosowanie umowy przedwstępnej jest bardzo rozpowszechnione. Zwłaszcza w zakresie obrotu nieruchomościami poprzedza ona większość transakcji i traktowana jest często jako naturalny etap kontraktowania¹⁰. Jeżeli strona zobowiązana do zawarcia umowy przyrzeczonej uchyla się od jej zawarcia, druga strona może żądać naprawienia szkody, którą poniosła przez to, że liczyła na zawarcie umowy przyrze-

⁹ Orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 roku, sygn. akt III CZP 131/09, OSNC 2010/9/118, z dnia 7 lipca 2011 roku, sygn. akt II CSK 683/10, Lex nr 951297, z dnia 25 sierpnia 2011 roku, sygn. akt II CSK 640/10, Lex nr 964496 i z dnia 25 listopada 2011 roku, sygn. akt II CSK 103/11, Lex nr 1110968, z dnia 14 lipca 2010 roku, sygn. V CSK 15/10, Lex nr 603306, z dnia 9 listopada 2010 roku, sygn. II CSK 334/10, Lex nr 844736.

¹⁰ M. Krajewski, [w:] *System Prawa Prywatnego. Tom 5. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. E. Łętowska, Warszawa 2006.

czonej. Strony mogą w umowie przedwstępnej odmiennie określić zakres odszkodowania. Jednakże gdy umowa przedwstępna czyni zadość wymaganiom, od których zależy ważność umowy przyrzeczonej, w szczególności wymaganiom co do formy, strona uprawniona może dochodzić zawarcia umowy przyrzeczonej (art. 390 § i 2 k.c.). Słabszym skutkiem umowy przedwstępnej jest możliwość domagania się odszkodowania. Dla wywarcia przez umowę przedwstępną silniejszego skutku konieczne jest zachowanie przez strony formy przewidzianej dla umowy przyrzeczonej przed odpowiedni przepis prawa pod rygorem nieważności¹¹. Oznacza to, że zawarcie umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości w formie aktu notarialnego umożliwia przymusowe zawarcie umowy ostatecznej w trybie roszczenia o zobowiązanie do złożenia woli na podstawie art. 64 k.c. w związku z art. 1047 k.p.c. Jak wskazał Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 7 stycznia 1967 roku¹² prawomocne orzeczenie sądu, stwierdzające obowiązek strony do złożenia oznaczonego oświadczenia woli zastępuje tylko to oświadczenie. Jeżeli więc oświadczenie ma stanowić składnik umowy, jaka ma być zawarta między stronami, do zawarcia tej umowy konieczne jest złożenie odpowiedniego oświadczenia woli przez drugą stronę, z zachowaniem wymaganej formy. Nie dotyczy to jednak spełnienia świadczenia w wykonaniu umowy przedwstępnej w sytuacji, gdy sąd uwzględnia powództwo o stwierdzenie obowiązku zawarcia umowy całkowicie zgodnie z żądaniem powoda. Wówczas bowiem stosowne orzeczenie sądu stwierdza zawarcie umowy i ją zastępuje.

Oznacza to, że w przypadku zawarcia umowy przedwstępnej ocenie, w zakresie rozwiązań intertemporalnych, podlega nie pojedyncze zdarzenie prawne – umowa zbycia lokalu zawarta po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 roku nowelizującej u.g.n. (to jest po dniu 22 października 2007 roku), lecz stosunek prawny o złożonym stanie faktycznym składającym się z dwóch zasadniczych członów – zawarcia umowy przedwstępnej

¹¹ *Ibidem*, s. 758.

¹² Sygn. III CZP 32/66, Lex nr 754.

zbycia lokalu w formie aktu notarialnego oraz zawarcia umowy przenoszącej własność tego lokalu, przy czym tylko druga z tych umów została zawarta po dniu 22 października 2007 roku. Podkreślenia wymaga, że – jak wyżej wskazano – zawarcie umowy w formie aktu notarialnego umożliwiło drugiej stronie przymusową realizację umowy przyrzeczonej w drodze powództwa o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 roku nowelizująca art. 68 u.g.n. nie zawierała przepisów przejściowych. W celu rozstrzygnięcia tej kwestii nie wystarczy jednak posłużenie się podstawową zasadą międzyczasowego prawa prywatnego, wyrażoną w art. 3 k.c., który stanowi, że ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że to wynika z jej brzmienia lub celu. Zasada nieretroakcji (*lex retro non agit*) oznacza, że nowego prawa nie stosuje się do oceny zdarzeń prawnych i ich skutków, jeżeli miały one miejsce i skończyły się przed wejściem w życie nowego prawa. Gdy – jak w analizowanej kwestii – sytuacja prawna powstała pod rządem dawnego prawa, którą ocenić trzeba po wejściu w życie nowego prawa, składa się nie z jednego zdarzenia, lecz z kilku zdarzeń, spośród których jedno nastąpiło w okresie obowiązywania „dawnego” prawa, a inne po wejściu w życie nowego prawa, lub jeśli zdarzenie prawne ma charakter ciągły, obejmujący okres działania starego i nowego prawa, to zasada *lex retro non agit* nie daje wskazówki, jakie prawo należy stosować do oceny zdarzeń lub ich skutków powstałych w czasie obowiązywania już nowego prawa¹³. Istnieje zatem konieczność odwołania się do ogólnych zasad międzyczasowego prawa prywatnego, stanowiących bliższe sformułowanie oraz rozwinięcie podstawowej zasady wyrażonej w art. 3 k.c.

W nauce prawa, dla potrzeb rozwiązań intertemporalnych, normy prawa cywilnego dzieli się na dwie grupy. Pierwszą grupę tworzą przepisy regulujące stosunki prawne, których treść wynika z samego prawa, niezależnie od zdarzeń prawnych powodujących ich powstanie, zmianę lub zakończenie. Do tej grupy należą

¹³ T. Pietrzykowski, [w:] *System Prawa Prywatnego. Tom 1. Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, Warszawa 2012.

przepisy prawa rzeczowego i rodzinnego regulujące treść stosunku prawnego i praw podmiotowych, niezależnie od sposobu ich powstania lub nabycia (np. istota własności, małżeństwo). Przepisy te poddane są zasadzie bezpośredniego działania nowej ustawy. Drugą grupę tworzą przepisy regulujące stosunki prawne, których treść jest wynikiem pewnych zdarzeń powołujących je do życia (powodujących ich zmianę lub zakończenie). Należą do nich przepisy prawa zobowiązaniowego oraz przepisy prawa rzeczowego i rodzinnego regulujące skutki prawne tworzące lub kończące (albo zmieniające) stosunki prawne lub powodujące nabycie albo utratę praw podmiotowych, natomiast nie ustalające treści stosunków prawnych (np. nabycie własności, zawarcie małżeństwa). Przepisy te poddane są zasadzie dalszego działania dawnej ustawy. Jeśli zatem zdarzenie prawne miało miejsce w czasie obowiązywania dawnej ustawy, do jego skutków realizujących się po wejściu w życie nowej ustawy, zastosowanie powinna mieć w dalszym ciągu ustawa dawna¹⁴. Sąd Najwyższy na gruncie przysługującego dzierżawcy nieruchomości rolnej prawa pierwokupu – w sytuacji zmiany przepisów dotyczących pojęcia gospodarstwa rolnego (zmiana norm obszarowych) wyraził zasadny pogląd, że w wypadku, gdy tylko drugi członek stanu faktycznego nastąpił po wejściu w życie nowej ustawy, ale stosunek prawny powstał przed jej wejściem w życie, to wówczas skutki zdarzenia prawnego o takim złożonym stanie faktycznym oceniać należy pod każdym względem według dawnej ustawy¹⁵. Przepisy dotychczasowe należy stosować do oceny przyszłych zdarzeń prawnych związanych z istotą określonego stosunku prawnego, na gruncie którego zachodzą. Jeżeli określone zdarzenie jest niejako przygotowane w przeważającej mierze przez uprzednie inne zdarzenie podstawowe, którego jest uzupełnieniem, to do takiej sytuacji należy zastosować zasadę dalszego działania ustawy dawnej, tj. powinna

¹⁴ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2004.

¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2000 roku, sygn. IV CKN 140/00, Lex nr 44296.

podlegać nadal przepisom obowiązującym w czasie, w którym nastąpiło zdarzenie, z którego powstała dana sytuacja prawna¹⁶.

Dodatkowo podkreślić należy wzgląd na zaufanie społeczeństwa do obowiązujących norm prawnych. Istotne jest mianowicie, aby osoba dokonując określonej czynności prawnej (tzw. osoba bliska zawierając przedwstępną umowę sprzedaży) mogła zakładać, że czynność ta i wynikające z niej stosunki prawne respektowane będą także w przyszłości pod rządami, czy to nowej ustawy, czy też ustawy w nowym brzmieniu. Ochrona pewności prawa wymaga, aby przyjmowane rozstrzygnięcia intertemporalne nie prowadziły do sytuacji, w której adresaci przepisów zaskakiwani są niekorzystnymi dla nich zmianami prawnymi (w szczególności pozbawiającymi ich lub znacznie ograniczającymi dotychczas posiadane uprawnienia lub ekspektatywy praw), zwłaszcza wówczas, gdy nowe przepisy nie zawierają rozwiązań umożliwiających im dostosowanie się do nowych regulacji minimalizując w ten sposób negatywne skutki niekorzystnej zmiany prawa¹⁷. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono, że nakaz wykładni przepisów w zgodzie z Konstytucją uzasadnia dyrektywę, aby w przypadkach, gdy bezpośrednie działanie nowych przepisów prowadziłyby do naruszenia podstawowych zasad i wartości konstytucyjnych, preferowane powinny być rozstrzygnięcia na korzyść dalszego działania ustawy dawnej pozwalające uniknąć postawienia pozbawionej dotychczasowych uprawnień jednostki w sytuacji „pułapki” w jaką wprowadziłaby ją mająca bezpośrednie działanie zmiana prawa¹⁸.

Chodzi zatem o sytuację, gdy osoba bliska zawarła w formie aktu notarialnego umowę przedwstępną sprzedaży w uzasadnionym przekonaniu o znajomości wynikających z niej konsekwencji prawnych. Przy czym umowa ta umożliwiała drugiej stronie przymusową realizację umowy przyrzeczonej. Skoro zatem nowe-

¹⁶ T. Pietrzykowski, *op. cit.*, s. 767.

¹⁷ *Ibidem*, s. 773.

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2003 roku, K 2/02, OTK-A 2003, nr 1, poz. 4.

lizowane przepisy nie przewidywały możliwości dostosowania się do nowych regulacji minimalizujących w ten sposób negatywne skutki niekorzystnej zmiany prawa, moim zdaniem uznać należy, że obowiązek zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty wprowadzony ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 roku nie znajduje zastosowania do omawianego stanu faktycznego.

Odmienne należałoby ocenić sytuację, gdy umowa przedwstępna została zawarta po uchwaleniu ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie u.g.n. a przed datą jej wejścia w życie oraz w przypadku zawarcia umowy przedwstępnej zbycia lokalu w innej formie niż akt notarialny. W pierwszym przypadku osoba bliska sprzedająca lokal posiada (lub powinna posiadać) wiedzę o uchwalonej nowelizacji i związanych z tym konsekwencjach dotyczących zwrotu bonifikaty. W drugim nabywca nie może przymusowo wyegzekwować zawarcia umowy przyrzeczonej, zaś odpowiedzialność zbywcy w stosunku do nabywcy lokalu ogranicza się tylko do tzw. negatywnego interesu umownego, czyli do naprawienia szkody, jaką uprawniony poniósł przez to, że liczył na zawarcie umowy. W takich przypadkach aktualny pozostaje pogląd wyrażony w cytowanej wyżej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2010 roku, zgodnie z którą przepis art. 68 ust. 2a pkt 5 u.g.n. ma zastosowanie także do umów sprzedaży lokalu mieszkalnego zawieranych przez gminę z najemcami w czasie obowiązywania art. 68 ust. 2 tej ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 28 listopada 2003 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, tj. od dnia 22 września 2004 roku do dnia 21 października 2007 roku, jeżeli nabywca tego lokalu sprzedał go po dniu 21 października 2007 roku.

ABSTRACT

Selected aspects of reimbursement of deduction ion price granted for purchase of a living quarters on backgrounds of art. 68 Act on real estate management

Under the provisions of the Act of 21 August 1997 on real estate management, the State Treasury or local government units can sell real estate belonging to them. Furthermore, the Act specifies setting the price for real estate and a possibility of using discounts. The issue of returning a discount is regulated in Article 68 section 2 (as amended) of the Act on real estate management. Additional prerequisites for returning a discount were introduced by the Act of 24 August 2007 amending the Act on real estate management and other legal acts, which did not contain interim provisions.

The legal obligation for returning a discount arises when the following three conditions occur: 1) a contract is concluded for selling a property by a local government unit or by the State Treasury, on the basis of which the purchaser acquires ownership of the property for a discounted price, 2) the purchaser concludes a contract for selling this property within five years from its purchase and 3) within 12 months from the date of selling the property, the purchaser concludes another contract on the basis of which the purchaser acquires a property or real estate for residential purposes, with the funds obtained from selling the property purchased from a local government unit.

In practice, there are more complicated cases, especially frequent situations when a close person or a relative (purchasing a property from a person who acquired it at a discount) concludes a contract for selling the property as a result of a preliminary contract signed previously in the form of a notarial deed. These are the situations when a close person or a relative concluded a preliminary contract for selling the property in the form of a notarial deed before the amendment to the Act on real estate management became effective, while the contract transferring ownership was concluded after that date. Moreover, pursuant to Article 390 of the Civil Code, if the preliminary contract was concluded in the form of a notarial deed, the purchaser is authorised to enforce the execution of the promised contract. It means that the seller can be forced by the purchaser to conclude the contract for transferring ownership,

which results in the obligation to return the discount to the State Treasury or to the local government unit.

In my opinion, since the amended provisions of the Act on real estate management did not offer an opportunity to adjust to the new regulations and thus to minimize the negative consequences of the unfavourable change in law (e.g. the right to withdraw from the contract), it can be claimed that the obligation to return the uprated discount, introduced by the Act of 24 August 2007, is not applicable in such cases.