

**Uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 11 kwietnia 2008 r., III CZP  
130/07**

*Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)*

*Sędzia SN Gerard Bieniek*

*Sędzia SN Stanisław Dąbrowski*

*Sędzia SN Antoni Górski (sprawozdawca)*

*Sędzia SN Iwona Koper*

*Sędzia SN Krzysztof Pietrzykowski*

*Sędzia SN Lech Walentynowicz*

Sąd Najwyższy na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 11 kwietnia 2008 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, po rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 17 października 2007 r.:

„Czy pod pojęciem »nabywcy nieruchomości« zawartym w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 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 wykorzystwała ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty przed upływem 5 lat od dnia jej nabycia przez pierwotnego nabywcę?”

podjął uchwałę:

**Nabywcą nieruchomości, o którym mowa w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603) przed jej zmianą ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 173, poz. 1218), jest wyłącznie kupujący nieruchomość od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.**

### **Uzasadnienie**

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie rozbieżności zaistniałych w orzecznictwie przy wykładni i stosowaniu art. 68 ust. 2 i 2a pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm. – dalej: „u.g.n.”). Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 173, poz. 1218 – dalej: „ustawa nowelizacyjna”), jeżeli m.in. nabywca nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 5 lat, licząc od dnia jej nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Jednakże, stosownie do art. 68 ust. 2a pkt 1 u.g.n., przepisu ust. 2 o zwrocie bonifikaty nie stosuje się w przypadku zbycia lokalu na rzecz osoby bliskiej.

Zdaniem Rzecznika, w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawiły się rozbieżności na tle wykładni określenia „nabywca nieruchomości”, użytego w art. 68 ust. 2, którego rozumienie ma kluczowe znaczenie przy ustalaniu podmiotowego zakresu obowiązku zwrotu bonifikaty. W uchwale z dnia 6 listopada 2002 r., III CZP 59/02 (OSNC 2003, nr 7-8, poz. 101) Sąd Najwyższy uznał, że właściwy organ może żądać zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie, w wypadku zbycia lokalu mieszkalnego przez osobę bliską spadkodawcy przed upływem terminu określonego w art. 68 ust. 2 u.g.n. na rzecz osoby nie będącej osobą bliską w rozumieniu tej ustawy. Wskazał, że obowiązek zwrotu udzielonej ulgi, adresowany do nabywcy lokalu jako kontrahenta, nie wygasa w razie jego śmierci, gdyż przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie dają podstaw do wnioskowania o niedziedziczności tego obowiązku, brak zatem podstaw do zwężenia pojęcia

nabywcy określonego w art. 68 ust. 2 tej ustawy tylko do pierwotnego nabywcy. Posługując się wykładnią funkcjonalną uznał, że nabywcą w rozumieniu tego przepisu jest także osoba bliska uprzywilejowanego nabywcy pierwotnego. Z kolei w wyroku z dnia 25 października 2006 r., III CSK 145/06 (OSP 2008, nr 4, poz. 41) przyjął, że przewidziany w art. 68 ust. 2 u.g.n. obowiązek zwrotu bonifikaty obciąża uprawnionego do jej uzyskania, który uiścił cenę uwzględniającą udzieloną bonifikatę. Opowiedział się za ścisłym rozumieniem pojęcia „nabywca nieruchomości”, ograniczając je tylko do nabywcy pierwotnego, czyli bezpośredniego kontrahenta sprzedawcy nieruchomości, co w konsekwencji prowadzi do wniosku, że właściwy organ może żądać zwrotu bonifikaty tylko od tak rozumianego nabywcy nieruchomości, a nie od jego osoby bliskiej.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, podobnie ścisłym rozumieniem „nabywcy” kierował się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 9 grudnia 2005 r., III CZP 112/05 (OSNC 2006, nr 11, poz. 184), przyjmując, że zwrot kwoty równej bonifikacie w cenie sprzedaży udzielonej nabywcy nieruchomości, o którym mowa w art. 68 ust. 2 u.g.n., może być zabezpieczony hipoteką kaucyjną. Wnioskodawca wskazał też kilka spraw, w których sądy powszechne, nawiązując do stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uchwale z dnia 6 listopada 2002 r., III CZP 59/02, opowiedziały się za szerszym rozumieniem pojęcia „nabywca nieruchomości”, przyjmując, że jest nim także osoba bliska pierwotnego nabywcy.

W tej sytuacji, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, istnieje potrzeba dokonania przez Sąd Najwyższy w składzie powiększonym wykładni określenia „nabywca nieruchomości” użytego w art. 68 ust. 2 u.g.n. w celu ujednoczenia rozbieżnej praktyki występującej na tle tego przepisu. Rzecznik opowiedział się za ścisłym rozumieniem pojęcia „nabywcy”, uznając, że nie obejmuje ono osoby bliskiej pierwotnego nabywcy nieruchomości. Trzeba dodać, że podobne stanowisko w tej kwestii zajmują przedstawiciele doktryny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

(...) W *petitum* wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich podał, że chodzi o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie rozbieżności w wykładni art. 68 ust. 2 i 2a w wersji objętej tekstem jednolitym ustawy zawartym w Dzienniku Ustaw z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zmianami, co mogłoby sugerować, że wniosek obejmuje także zmianę dokonaną ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. Jednakże z

uzasadnienia wynika, że tej zmiany wniosek nie dotyczy, a zatem trzeba przyjąć, iż chodzi o treść art. 68 ust. 2 i 2a ustaloną z dniem 22 września 2004 r. ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), którą uwzględnia jednolity tekst ustawy zamieszczony w Dzienniku Ustaw z 2004 r. Nr 261, poz. 2603. Według tej wersji przepisu, jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość stanowiącą lokal mieszkalny lub wykorzystał ją na cele inne niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem pięciu lat, licząc od jej nabycia, jest zobowiązany, na żądanie właściwego organu, do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Przepisu tego nie stosuje się w przypadku zbycia na rzecz osoby bliskiej.

Z drugiej jednak strony, Rzecznik odwołał się m.in. do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2002 r., a więc wydanej na tle stanu prawnego sprzed zmiany art. 68 dokonanej ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. Z uzasadnienia tej uchwały wynika, że odnosi się ona do stanu prawnego obowiązującego w dacie zawierania umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego z dnia 30 sierpnia 1999 r. Wówczas obowiązywał art. 68 ust. 2 u.g.n. w pierwotnym brzmieniu, zgodnie z którym właściwy organ mógł żądać zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli nabywca nieruchomości przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia, zbył lub wykorzystał nieruchomość na cele inne niż wymienione w ust. 1 pkt 1-3 i 7. Nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej. Trzeba jednak podkreślić, że przy wszystkich różnicach występujących między tymi wersjami art. 68 ust. 2, zasadnicza jego treść pozostawała niezmienna: zbycie lokalu na rzecz osoby bliskiej nie pociągało za sobą zwrotu udzielonej bonifikaty. Wątpliwości budziła jedynie kwestia, czy przez „nabywcę nieruchomości” powinno się rozumieć tylko nabywcę pierwotnego, czy też także jego osobę bliską, która nabyła od niego lokal zbyła następnie osobie trzeciej. Należy zatem uznać, że w tej kwestii zmiany art. 68 ust. 2 u.g.n. dokonywane przed ogłoszeniem tekstu jednolitego ustawy w Dzienniku Ustaw z 2004 r. nie miały znaczenia, istnieją więc przesłanki do rozpoznania wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o wyjaśnienie rozbieżności zaistniałych w orzecznictwie na tle wykładni tego przepisu. Wątpliwości te pogłębiła ustawa nowelizacyjna, której mocą dodano do jego treści ustęp 2b, jednoznacznie obciążający obowiązkiem zwrotu bonifikaty także osobę bliską pierwotnego

nabywcy, co czyni dodatkowo uzasadnionym rozstrzygnięcie, czy taki obowiązek istniał w stanie prawnym sprzed tej nowelizacji.

Artykuł 67 ust. 1 u.g.n. statuuje zasadę, że cenę przeznaczoną do sprzedaży nieruchomości należącej do Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego ustala się na podstawie jej wartości. Wartość tę określa rzeczoznawca i na tej podstawie podmiot sprzedający ustala cenę wywoławczą w pierwszym przetargu, nie niższą od wartości. Zgodnie z art. 67 ust. 3 i 3a u.g.n., także przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość. W art. 68 u.g.n. przewidziano wiele wyjątków od tej zasady ustalania ceny zbywanej nieruchomości, które, w ocenie ustawodawcy, usprawiedliwiają zastosowanie przywileju w postaci udzielenia bonifikaty cenowej. Jednym z tych wyjątków jest sprzedaż nieruchomości jako lokalu mieszkalnego (art. 67 ust. 1 pkt 7), na tle której powstało rozpoznawane zagadnienie prawne. W orzecznictwie podkreśla się, że *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 mieszkaniowych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2003 r., IV CKN 1637/00, nie publ., lub uchwała z dnia 6 listopada 2002 r., III CZP 59/02).

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 (początkowo 10 lat, a od dnia 15 lutego 2002 r. – 5 lat), w którym możliwe jest dochodzenie zwrotu udzielonej bonifikaty, jeżeli nabywca zbył lub wykorzystał lokal na cel inny niż mieszkalny, z zastrzeżeniem, że nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej. Ustawa zmieniająca z dnia 28 listopada 2003 r., która weszła w życie z dniem 22 września 2004 r., wprowadziła obowiązek żądania zwrotu tej bonifikaty. Trzeba zgodzić się z wnioskodawcą, że – w kontekście tego obowiązku – zasadniczego znaczenia nabiera rozumienie użytego w art. 68 ust. 2 u.g.n. sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. pojęcia „nabywca nieruchomości”, zwłaszcza że nie zostało ono w ustawie zdefiniowane.

Może ono być rozumiane trojako: w sensie ścisłym, jako określenie kontrahenta sprzedawcy nieruchomości skarbowej lub samorządowej, czyli bezpośrednio kupującego, a zatem tzw. nabywcę pierwotnego, w sensie szerszym, obejmującym także spadkobierców kupującego, oraz w sensie najszerszym, przez zaliczenie do tej kategorii prawnej także osób bliskich pierwotnego nabywcy, które przed upływem karencji zbyły nieruchomość na rzecz osoby trzeciej. Należy podkreślić, że przedmiotem wniosku Rzecznika nie jest rozstrzygnięcie kwestii, czy do kategorii „nabywców nieruchomości” zalicza się także spadkobierców kontrahenta umowy sprzedaży lokalu należącego do Skarbu Państwa lub samorządu, wobec czego nie jest ona przedmiotem rozważań. Wnioskodawca oczekuje natomiast wyjaśnienia wątpliwości powstałych w orzecznictwie, który z pozostałych wariantów interpretacyjnych art. 68 ust. 2 u.g.n. jest prawidłowy.

W znaczeniu potocznym bonifikata oznacza upust, obniżenie ceny. Zgodnie z ogólną zasadą wykładni, takie rozumienie tego sformułowania należy generalnie przyjąć na gruncie art. 68 ust. 2 u.g.n., gdyż brak podstaw do nadawania mu innej treści w sensie prawnym. Trzeba jednak zaznaczyć, że o ile w obrocie powszechnym bonifikata ma charakter bezwzględny, tzn. że po zastosowaniu obniżenia ceny na ogół nie można potem dochodzić od kupującego jej dopłaty lub uzupełnienia, o tyle na tle tego przepisu przybiera charakter względny. W razie zaistnienia warunków przewidzianych w ustawie, udzielona bonifikata podlega zwrotowi, a sprzedawca ma obowiązek dochodzenia kwoty równej bonifikacie – po jej zwaloryzowaniu. Należy podkreślić, że sformułowanie ustawy o „zwrocie kwoty równej bonifikacie” nie jest precyzyjne; w istocie nie chodzi tu o zwrot tej kwoty, lecz o uiszczenie dopłaty do rzeczywistej ceny zbywanej nieruchomości, obniżonej na skutek zastosowania bonifikaty.

Takie ujęcie mechanizmu „zwrotu” bonifikaty pozwala wstępnie stwierdzić, że – zgodnie z ogólnymi zasadami kontraktowania – strony mogą przewidzieć w określonych wypadkach obowiązek dopłaty ceny. Obowiązek ten spoczywa wówczas jednak tylko na kupującym lub ewentualnie na jego spadkobiercach jako następcach prawnych pod tytułem ogólnym, nie może zaś – bez wyraźnej dyspozycji ustawowej – odnosić się do innych osób. Przewidziana w art. 68 ust. 2 u.g.n. ustawowa bonifikata zwrotna oznacza zatem sprzedaż nieruchomości po cenie obniżonej pod warunkiem, że nabywca nie zbędzie tej nieruchomości w okresie karencji na rzecz osoby trzeciej. Dokonanie takiej sprzedaży, a więc

spełnienie się warunku, rodzi obowiązek sprzedawcy dochodzenia od kupującego dopłaty ceny – po jej zwaloryzowaniu.

Konstatacja ta nie przesądza jeszcze, rzecz jasna, odpowiedzi na przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, istnieją bowiem doniosłe względy społeczne, a zwłaszcza aksjologiczne, które przemawiają za podjęciem próby poszukiwania możliwości szerszego rozumienia pojęcia „nabywca nieruchomości”; chodzi o niezweźwanie jego treści tylko do kupującego nieruchomość skarbową lub komunalną, ale o objęcie tą kategorią także osób bliskich pierwotnego nabywcy. Takie ograniczenie semantyczne prowadzi do tego, że z przywileju bonifikaty korzystać może osoba bliska pierwotnego nabywcy i to bez żadnych ograniczeń. W szczególności może ona dowolnie dysponować nieruchomością, bez obawy o narażenie się na sankcję zwrotu bonifikaty. Tym samym byłaby ona w sytuacji korzystniejszej od bezpośredniego nabywcy nieruchomości, który, zbywając ją na rzecz osoby trzeciej – spoza kręgu osób bliskich – musi się liczyć z obowiązkiem dopłaty ceny do rzeczywistej jej wartości. Dodatkowo trzeba uwzględnić, że osoba bliska, w przeciwieństwie do najemcy – późniejszego pierwotnego nabywcy, najczęściej nie ponosiła żadnych obciążeń z tytułu eksploatacji przedmiotu najmu. Tym trudniej jest więc zaakceptować ze względów słusznościowych sytuację przejęcia przez nią przywileju bonifikaty bez zagrożenia obowiązkiem zwrotu zastosowanego upustu cenowego.

Jeszcze istotniejsze zastrzeżenia natury aksjologicznej wzbudza możliwość wykorzystywania takiego uprzywilejowanego statusu przez osobę bliską do uprawiania swoistego handlu nabytym w ten sposób lokalem i „zarabiania” – kosztem środków publicznych – na jego odprzedaży. Jednym z praktycznych wymagań stawianych wykładni jest dążenie do zapobiegania tego typu nadużyciom przy stosowaniu prawa; stąd bierze się postulat pod adresem interpretatora o możliwe „uszczelnianie” obowiązującego stanu prawnego. Postulat ten spełnia niewątpliwie stanowisko zajęte w uzasadnieniu uchwały z dnia 6 listopada 2002 r., III CZP 59/02, w którym Sąd Najwyższy – posługując się wykładnią funkcjonalną – przyjął, że nabywcą w rozumieniu art. 68 ust. 2 u.g.n. jest także osoba bliska uprzywilejowanego nabywcy pierwotnego. Rozumiejąc intencje, jakie przyświecały takiej wykładni, należy jednak uznać, że jest ona zbyt szeroka i idzie za daleko, a tym samym nie można jej zaakceptować z kilku powodów.

Po pierwsze, ustawa odróżnia wyraźnie nabywcę nieruchomości, którym jest kontrahent umowy sprzedaży nieruchomości skarbowej lub komunalnej od osoby bliskiej, zdefiniowanej w art. 4 pkt 13. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu ustalonym przez ustawę zmieniającą z dnia 28 listopada 2003 r., przez osobę bliską należy rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu. Tym samym utożsamianie tych podmiotów z nabywcą narażałoby interpretatora na zarzut stosowania wykładni *preater legem*, a nawet *contra legem*, co czyni ją niedopuszczalną.

Po drugie, jak trafnie przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 października 2006 r., III CSK 145/06, nabycie prawa własności lokalu przez osobę bliską rodzi konieczność zapewnienia jej ochrony nabytego prawa, a więc m.in. swobody dalszego rozporządzania przedmiotem własności. Skorzystanie z tego uprawnienia nie może skutkować negatywnymi konsekwencjami majątkowymi w postaci obowiązku zwrotu kwoty równej wysokości udzielonej bonifikaty, jeśli sankcja taka, stanowiąca niewątpliwą ingerencję w sferę prawa własności, nie została wyraźnie zastrzeżona w ustawie (art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji).

Po trzecie, przyjęcie, że w takiej sytuacji obowiązek zwrotu bonifikaty mimo wszystko jednak powstaje, rodzi kolejne, trudne do rozwiązania problemy. Przede wszystkim powstaje pytanie – kogo miałyby ten obowiązek obciążać: nabywcę pierwotnego, czy osobę bliską, która dokonała dalszego zbycia lokalu. Pierwszy nabywca może nie mieć żadnego wpływu na podejmowane czynności przez taką osobę, trudno byłoby zatem przypisać mu odpowiedzialność za jej działania. Z kolei osoba bliska nie zawsze staje się beneficjentem udzielonej bonifikaty. Z przytoczonej definicji ustawowej osoby bliskiej wynika, że określenie to obejmuje szeroki krąg osób, w tym relatywnie dalszych krewnych, jakimi są np. dzieci rodzeństwa. W praktyce nieodpłatne przysporzenia na rzecz takich krewnych bywają rzadkością, jeżeli zatem nabywca pierwotny zbył na rzecz takiej osoby nieruchomość za cenę rynkową, a z kolei ona dokonała zbycia osobie trzeciej, to obciążanie w takiej sytuacji osoby bliskiej obowiązkiem zwrotu bonifikaty, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, trzeba byłoby uznać za nieusprawiedliwione i bezpodstawne.

Ewentualne opowiedzenie się za wariantem interpretacyjnym, traktującym osobę bliską jako nabywcę nieruchomości w rozumieniu art. 68 ust. 2 u.g.n.,



pociąga za sobą dalsze komplikacje i wątpliwości; czy termin pięcioletni liczy się od daty pierwotnego nabycia, czy od nabycia przez osobę bliską, a także – w razie kolejnego zbywania lokalu – czy krąg osób bliskich, zdefiniowany w ustawie, należy odnosić do pierwotnego nabywcy, czy do kolejnego zbywcy nieruchomości. Brak także w tym przedmiocie regulacji ustawowej powoduje, że próba ich wyprowadzenia w drodze wykładni spotkałaby się z uzasadnionym zarzutem arbitralności, a nawet niedopuszczalnego, ze względu na konstytucyjną zasadę podziału władzy, zastępowania ustawodawcy.

Wszystko to skłania do powrotu na grunt wykładni gramatycznej, która uzasadnia wniosek, że treść określenia „nabywca nieruchomości”, o którym mowa w art. 68 ust. 2 u.g.n., ogranicza się do kupującego nieruchomość skarbową lub komunalną. Za przyjęciem takiego rozumienia tego pojęcia przemawiają dodatkowo istotne argumenty natury systemowej i historycznej. Ustawa o gospodarce nieruchomościami posługuje się tym pojęciem nie tylko w art. 68 ust. 2, ale także w innych przepisach. Szczególne znaczenie mają art. 73 ust. 6 i ust. 7 oraz art. 109 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 1. Pierwszy z tych przepisów odnosi się do przekazania w wieczyste użytkowanie nieruchomości z zastosowaniem bonifikaty. Zgodnie z nim, jeżeli osoba, której oddano nieruchomość w wieczyste użytkowanie, przed upływem 10 lat, licząc od dnia ustanowienia prawa, dokonała jego zbycia lub wykorzystała nieruchomość na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, właściwy organ wypowiada udzieloną bonifikatę. Jednakże – stosownie do ust. 7 pkt 1 – przepisu tego nie stosuje się w przypadku zbycia na rzecz osoby bliskiej. Z kolei art. 109 ust. 1 pkt 1, odnoszący się do prawa pierwokupu, stanowi, że gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie jednak z ust. 3 pkt 1 tego przepisu, prawo pierwokupu nie przysługuje, jeżeli sprzedaż nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego następuje na rzecz osób bliskich sprzedawcy.

Nie ulega wątpliwości, że treść tych przepisów nie pozwala na zastosowanie rozszerzającej interpretacji, w wyniku której można byłoby rozciągnąć przewidziany w nich obowiązek zwrotu bonifikaty z bezpośrednich kontrahentów Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na osoby bliskie tych kontrahentów, albo na zaliczenie osób bliskich do kategorii „nabywców nieruchomości”. Trzeba zatem przyjąć, że – przy braku wyraźnej dyspozycji ustawowej – nie ma podstaw, aby

temu pojęciu nadawać odmienną treść na gruncie art. 68 ust. 2 i 2a tego samego aktu prawnego. Wychodząc poza ramy ustawy o gospodarce nieruchomościami, warto dodać, że podobny mechanizm zwrotu bonifikaty przewidziany został w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności nieruchomości (Dz.U. Nr 175, poz. 1459). Zgodnie z art. 4 ust. 5 tej ustawy, organ, o którym mowa w art. 3 ust. 1, żąda zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli osoba, na rzecz której zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości przed upływem 5 lat, licząc od dnia przekształcenia, zbyła lub wykorzystwała nieruchomość na inne cele niż te, które stanowiły podstawę udzielenia bonifikaty. Nie dotyczy to zbycia na rzecz osoby bliskiej w rozumieniu art. 4 pkt 13 u.g.n. W świetle tej ustawy nie ma także podstaw od rozciągnięcia obowiązku zwrotu bonifikaty na inne osoby, poza tą, na rzecz której prawo użytkowania wieczystego zostało ustanowione.

Przeciwko przyjęciu rozszerzającej wykładni pojęcia „nabywca nieruchomości” przemawia szczególnie mocno argument natury historycznej, zaczerpnięty z treści uzasadnienia projektu ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W uzasadnieniu tym motywowano konieczność zmiany art. 68 ust. 2 u.g.n. tym, że dotychczas obowiązujące przepisy dotyczą jedynie pierwotnych nabywców, co oznacza, że w razie dalszego zbycia nieruchomości przez osobę bliską, organ nie ma możliwości wyegzekwowania należnych kwot z tytułu udzielonej bonifikaty. Z tego względu zaproponowano zmianę art. 68 przez dodanie ust. 2b, zgodnie z którym ustęp 2 stosuje się odpowiednio do osoby bliskiej, która zbyła lub wykorzystwała nieruchomość na inne cele niż uzasadniające udzielenie bonifikaty przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia. Sejm uchwalił przepis w projektowanej treści, wprowadzając go do ustawy nowelizacyjnej z mocą obowiązywania od dnia 22 października 2007 r.

W doktrynie zwraca się krytyczną uwagę, że dokonując wykładni zbyt rzadko sięga się do materiałów przygotowawczych, mimo że zwykle dostarczają one istotnych argumentów co do tego, jak rozumieć przepisy prawne. Z kolei w orzecznictwie podkreśla się, że chociaż intencje lub wola ustawodawcy nie mogą przesądzać treści wyinterpretowanej z uchwalonego przepisu normy prawnej, to nie

powinno się od tych motywów abstrahować (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 2007 r., IV CSK 290/07, nie publ., lub postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2001 r., WA 15/01, OSNKW 2001, nr 9-10, poz. 81). W kontekście rozpoznawanego zagadnienia prawnego nabierają one szczególnego znaczenia, gdyż wyjaśniają wprost przyczynę dokonanej zmiany art. 68 u.g.n., a tym samym pośrednio pozwalają prawidłowo ustalić sens i treść normy prawnej sprzed dokonanej nowelizacji. Warto dodać, że Sąd Najwyższy w składzie zwykłym zajął stanowisko, iż obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie ciąży na osobie, która nabyła nieruchomości od gminy lub od Skarbu Państwa, nie obciąża zaś jej osoby bliskiej (wyrok z dnia 7 lutego 2008 r., V CK 461/07, nie publ.).

Z podanych przyczyn Sąd Najwyższy w składzie powiększonym opowiedział się za ścisłym rozumieniem pojęcia „nabywca nieruchomości”, użytym w art. 68 ust. 2 u.g.n., orzekając jak w uchwale.