

Uchwała z dnia 1 grudnia 2004 r., III CZP 66/04

Sędzia SN Stanisław Dąbrowski (przewodniczący)

Sędzia SN Bronisław Czech (sprawozdawca)

Sędzia SN Irena Gromska-Szuster

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Krzysztofa G. przeciwko Skarbowi Państwa-Nadleśnictwu K. o ustalenie, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 1 grudnia 2004 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Poznaniu postanowieniem z dnia 8 czerwca 2004 r.:

"Czy osoby wymienione w art. 40a ust. 7 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 ze zm.) są osobami uprawnionymi w myśl art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 4 poz. 24 ze zm.) do nabycia mieszkania stanowiącego własność Skarbu Państwa po cenie pomniejszonej stosownie do art. 6 tej ustawy, a to w związku z odesłaniem do jego treści w art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r.?"

podjął uchwałę:

Do określenia ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego, nabywanego przez pracownika (byłego pracownika) Lasów Państwowych (art. 40a ust. 4 i 7 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 ze zm.), ma zastosowanie art. 6 w związku z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24 ze zm.).

Uzasadnienie

Powód Krzysztof G. w okresie od dnia 8 sierpnia 1988 r. do dnia 1 sierpnia 1991 r. zatrudniony był w Lasach Państwowych – Nadleśnictwie K. jako cieśla i drwal motorniczy, z tym że w okresie od dnia 1 lutego 1991 r. do dnia 31 lipca 1991 r. przebywał na urlopie bezpłatnym. Stosunek pracy został rozwiązany za porozumieniem stron. Począwszy od dnia 1 lutego 1991 r. powód jest nieprzerwanie zatrudniony u różnych podmiotów świadczących usługi na rzecz pozwanego. Pismem z dnia 7 lipca 2003 r. pozwany zawiadomił Krzysztofa G. o zamiarze sprzedaży najmowanego przez niego mieszkania, znajdującego się w budynku Nadleśnictwa w K., na osiedlu P. nr 13 lok. 5, o przysługującym powodowi prawie pierwokupu, o cenie, warunkach płatności, a także obowiązujących ulgach. Powód wyraził chęć zakupu mieszkania oraz zgłosił prawo do przysługujących mu ulg z tytułu najmu lokalu oraz zatrudnienia w Lasach Państwowych – Nadleśnictwie K. i zakładach wykonujących usługi leśne. W odpowiedzi pozwany przyznał, że Krzysztofowi G. przysługuje 36 % ulga z tytułu 13 lat najmu lokalu (art. 40a ust. 7 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 ze zm., dalej: „ustawa o lasach” lub "u.l."), stwierdził natomiast, że nie przysługuje mu ulga z tytułu zatrudnienia w Lasach Państwowych, gdyż powód nie przepracował w nich pełnych trzech lat, a zatrudnienie w zakładach usług leśnych nie daje prawa do obniżki ceny.

W związku z tym Krzysztof G. w pozwie skierowanym przeciwko Skarbowi Państwa – Nadleśnictwu K., wniósł o ustalenie, że przysługuje mu 59 % ulga w cenie nabycia lokalu mieszkalnego wraz z przynależnościami, stosownie do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24 ze zm., dalej: „ustawa o zasadach zbywania mieszkań” lub "u.zb.m.").

Pozwany Skarb Państwa – Nadleśnictwo K. wniósł o oddalenie powództwa, zarzucając, że pozwany nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 40a ust. 4 ustawy o lasach do nabycia mieszkania po cenie pomniejszonej według zasad z art. 6 ust. 1 ustawy o zasadach zbywania mieszkań, nie przepracował bowiem trzech lat w Lasach Państwowych.

Sąd Okręgowy w Poznaniu wyrokiem z dnia 14 stycznia 2004 r. oddalił powództwo, uznając, że z art. 40a ustawy o lasach ma charakter przepisu szczególnego, który nadal obowiązuje w takim zakresie, w jakim nie został zmieniony przez art. 10 ust. 3 ustawy o zasadach zbywania mieszkań. Artykuł 10 ust. 3 u.zb.m. stanowi, że do Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasy Państwowe mają zastosowanie przepisy art. 10 ust. 1 i 2 u.z.b.m. Z kolei, zgodnie z art. 10 ust. 1 u.zb.m., mieszkanie stanowiące własność Skarbu Państwa, będące w trwałym zarządzie jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, może być zbyte osobie uprawnionej na jej wniosek po cenie pomniejszonej, stosownie do art. 6 u.zb.m. Zdaniem Sądu Okręgowego, art. 6 u.zb.m. reguluje jedynie sposób ustalenia ceny sprzedaży lokalu, a nie krąg osób uprawnionych do jego preferencyjnego nabycia, czemu poświęcony jest art. 4 ust. 1 i 2 i art. 2 pkt 2 u.zb.m. Zdaniem Sądu Okręgowego, na podstawie art. 10 ust. 3 u.zb.m. zmianie uległy wskazane w art. 40a ust. 4 ustawy o lasach zasady ustalania ceny sprzedaży lokali (procent obniżenia ceny za każdy rok zatrudnienia w Lasach Państwowych), natomiast nie zmieniały się uregulowania określające osoby uprawnione do nabycia mieszkań po cenie pomniejszonej, w tym wymóg co najmniej trzyletniego zatrudnienia w Lasach Państwowych.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu, rozpoznając apelację powoda, przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne przytoczone na wstępie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego sprowadza się do rozwiązania kolizji przepisów dwóch ustaw, które odmiennie regulują ulgi przy zakupie mieszkań dla pracowników i byłych pracowników. Z jednej strony chodzi o ustawę o lasach, a z drugiej o ustawę o zasadach zbywania mieszkań, która przewiduje korzystniejsze dla nabywców zasady sprzedaży, zarówno co do wymaganego okresu zatrudnienia, jak i dopuszczalnej wysokości obniżki ceny. Dotyczy to w szczególności nie tylko art. 40a ust. 7 ustawy o lasach, ale także ust. 4 oraz art. 6 ustawy o zasadach zbywania mieszkań. Wykładnia art. 40a ust. 7 ustawy o lasach pozostaje w ścisłym związku z wykładnią ust. 4 tego artykułu i dlatego w rozważaniach trzeba uwzględnić oba wymienione przepisy.

Ustawa o lasach w art. 40a ust. 4 stanowi, że pracownicy i byli pracownicy Lasów Państwowych mający co najmniej trzyletni okres zatrudnienia w Lasach Państwowych, z wyjątkiem osób, z którymi stosunek pracy rozwiązany został bez

wypowiedzenia z winy pracownika, posiadają pierwszeństwo nabycia lokali, których są najemcami i w których mieszkają. Cena sprzedaży lokalu podlega obniżeniu o 4% za każdy rok zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, nie więcej jednak niż o 90%, a spłata należności może zostać rozłożona najwyżej na 60 rat miesięcznych, przy oprocentowaniu nie przekraczającym 15% rocznie. Według zaś art. 40a ust. 7, najemcy lokali nie posiadający uprawnień, o których mowa w ust. 4-6, mogą nabywać przeznaczone do sprzedaży lokale, które zajmują na podstawie umowy najmu co najmniej od trzech lat, za cenę obniżoną za każdy rok najmu o 1%, nie więcej jednak niż o 45%.

Ustawa o zasadach zbywania mieszkań w art. 6 (w brzmieniu obowiązującym od dnia 6 października 2001 r.) stanowi, że sprzedaży mieszkania dokonuje się po cenie ustalonej na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami łącznie pomniejszonej o 6% za każdy rok pracy u zbywcy lub jego poprzednika prawnego oraz o 3% za każdy rok najmu tego mieszkania, przy czym łączna obniżka nie może przekraczać 95% ceny sprzedaży mieszkania. Do okresu pracy, od którego zależy pomniejszenie ceny sprzedaży, wlicza się również okres pracy w podmiotach utworzonych z zakładów i jednostek organizacyjnych wydzielonych z przedsiębiorstw po dniu 1 sierpnia 1990 r. Na wniosek osoby, o której mowa w art. 2 pkt 2 lit. b, uwzględnia się, zamiast zaliczonego jej okresu najmu, okres pracy lub najmu pracownika lub byłego pracownika u zbywcy lub u jego poprzednika prawnego, jeżeli jest korzystniejszy. Jeśli osobą uprawnioną jest emeryt lub rencista (wdowiec), cena nabycia mieszkania ustalana jest na 5% wartości.

Ustawa o zasadach zbywania mieszkań wprowadziła w art. 10 ust. 1 dla osób uprawnionych wymienionych w art. 2 pkt 2 ustawy ulgi w nabyciu mieszkań, których wysokość została określona w art. 6 ustawy. Na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy przepisy ust. 1 i 2 mają zastosowanie także do Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasy Państwowe. Za osoby uprawnione w rozumieniu tej ustawy uznano pracownika, byłego pracownika zbywcy albo jego poprzednika prawnego, który jest najemcą, zajmującym mieszkanie na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieoznaczony lub administracyjnej decyzji o przydziale. Za osobę uprawnioną uznaje się także pracownika zbywcy albo jego poprzednika prawnego, z którym przed dniem 12 listopada 1994 r. zawarto umowę najmu na czas oznaczony związaną ze stosunkiem pracy, stale zamieszkałych z pracownikiem lub byłym

pracownikiem w chwili jego śmierci, małżonka, zstępny, wstępny, pełnoletnie rodzeństwo, osobę go przysposabiającą albo przez niego przysposobioną oraz osobę pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym (art. 2 pkt 2 u.zb.m.).

Według ustawy o zasadach zbywania mieszkań ulga przy ich nabywaniu przysługuje pracownikowi bez względu na okres jego zatrudnienia.

Normy prawne przestają obowiązywać wskutek wejścia w życie później ustanowionych norm, które regulują takie same sytuacje (*lex posterior derogat legi anteriori*). Zasada ta obowiązuje wówczas, gdy ustawodawca nie uchylił wcześniejszego przepisu, ale uregulował odmiennie niż dotychczas dany stosunek prawny. W doktrynie przyjmuje się, opierając się na art. VIII § 1 pkt 2 p.w.k.c., że norma późniejsza nie uchyla normy wcześniejszej, jeżeli wcześniejsza ma charakter szczególny wobec normy późniejszej (*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*). Podkreśla się jednak, że zasada ta nie ma charakteru bezwzględny.

Dla omawianego zagadnienia ma także znaczenie odpowiedź na pytanie, czy art. 40a ust. 4 i 7 ustawy o lasach stanowi *lex specialis* w stosunku do ustawy o zasadach zbywania mieszkań, szczególnie zaś do jej art. 2, 6 i 10.

Można wyodrębnić dwa stanowiska. Według jednego, przyjętego przez Sąd Okręgowy, przepisy ust. 4 i 7 art. 40a ustawy o lasach mają charakter przepisów szczególnych (*lex specialis*), które nadal obowiązują w takim zakresie, w jakim nie zostały zmienione przez art. 10 ust. 3 ustawy o zasadach zbywania mieszkań. Zgodnie z tym poglądem, na podstawie art. 10 ust. 3 u.zb.m. zmianie uległy wskazane w art. 40a ust. 4 i ust 7 u.l. zasady ustalania ceny sprzedaży lokali (procent obniżenia ceny za każdy rok zatrudnienia w Lasach Państwowych), natomiast nie uległy zmianie uregulowania określające osoby uprawnione do nabycia mieszkań po cenie preferencyjnej, zachowany też został wymóg co najmniej trzyletniego zatrudnienia w Lasach Państwowych. Stanowisko takie opiera się na założeniu, że w art. 10 ust. 3 w związku ust. 1 ustawy o zasadach zbywania mieszkań zawarte zostało odesłanie jedynie do art. 6 tej ustawy, regulującego sposób ustalania ceny sprzedaży mieszkania, a nie do kategorii osoby uprawnionej, zawartego w art. 2 pkt 2 u.zb.m. Kryterium podmiotowe dotyczące co najmniej okresu trzyletniego zatrudnienia zawarte w art. 40a ust. 4 ustawy o lasach nadal miałoby zatem – według tego stanowiska – moc obowiązującą. (...)

Według stanowiska drugiego, ulgi zawarte w art. 6 ustawy o zasadach zbywania mieszkań mają zastosowanie do osób uprawnionych wymienionych w art. 2 pkt 2 tej

ustawy, w tym także do pracowników i byłych pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego, Lasy Państwowe. Na poparcie tego stanowiska można podać następujące argumenty.

Po pierwsze, sposób ustalenia ceny sprzedaży mieszkań zawarty w art. 6 u.zb.m. ma zastosowanie zgodnie z art. 10 ust. 1 u.zb.m. do osób uprawnionych, które zostały zdefiniowane przez ustawodawcę w art. 2 pkt 2 u.zb.m., według zaś art. 10 ust. 3 przepisy ust. 1 i 2 tego artykułu mają zastosowanie do Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasy Państwowe. Nie można w takiej sytuacji przyjąć, że art. 40a ust. 4 i 7 ustawy o lasach stanowią przepisy szczególne w stosunku do ustawy o zasadach zbywania mieszkań. Osobami uprawnionymi do nabycia mieszkania, na gruncie ustawy o lasach, są osoby wymienione w art. 2 pkt 2 ustawy o zasadach zbywania mieszkań.

Po drugie, w sprawie niniejszej mamy do czynienia z uregulowaniem uprawnienia do nabycia mieszkań przez pracowników Lasów Państwowych przez dwie ustawy. Ustawa o lasach pochodzi z 1991 r., a ustawa o zasadach zbywania mieszkań z 2000 r. Mimo braku klauzuli derogacyjnej uchylającej art. 40a ust. 4 i 7 ustawy o lasach, wobec braku szczególnego charakteru tego przepisu, należy uznać, że obowiązuje ustawa późniejsza.

Po trzecie, przyjęcie pierwszego stanowiska prowadzić może do naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Po czwarte, należy pamiętać o *ratione legis* ustawy o zasadach zbywania mieszkań. Ustawodawca uregulował w niej w sposób jednolity zasady nabywania mieszkań, których ona dotyczy, w tym także będących własnością Skarbu Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Gdyby ustawodawca chciał w odniesieniu do tego ostatniego podmiotu wprowadzić obostrzenia lub złagodzenia w nabywaniu mieszkań, wprowadziłby je w ustawie, tak jak uczynił to np. w odniesieniu do Agencji Rolnej Skarbu Państwa (art. 8 u.zb.m.).

Sąd Najwyższy, w składzie rozstrzygającym przedstawione zagadnienie prawne, opowiada się za drugim stanowiskiem i dlatego podjął uchwałę, jak na wstępie (art. 390 § 1 k.p.c. i art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.).