



Sygn. akt III CK 142/04

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 stycznia 2005 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

*SSN Mirosława Wysocka (przewodniczący)*

*SSN Teresa Bielska-Sobkowicz*

*SSN Antoni Górski (sprawozdawca)*

w sprawie z powództwa A. W. i K. P.

przeciwko Akademii G.(...) w K. i Skarbowi Państwa- Prezydentowi Miasta K.

o ustalenie,

po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 13 stycznia 2005 r.,

na rozprawie

kasacji powodów A. W. i K. P. od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 23 września 2003 r.,

sygn. akt I ACa (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

#### Uzasadnienie

W sprawie wniesionej przeciwko Akademii G.(...) w K. i Prezydentowi Miasta K. powodowie A. W. i K. P., po ostatecznym sprecyzowaniu żądań, wnosili o ustalenie, że pozwana Akademia G.(...) w K. nie nabyła przed dniem 1 stycznia 1998 r. prawa użytkowania wieczystego części obecnej działki nr (...), utworzonej z parceli katastralnej

I. kat. (...)/52 oraz z tej części obecnej działki nr (...)/2, która została utworzona z dawnej parceli katastralnej I. kat. (...)/51.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 7 maja 2003 r. uwzględnił powództwo. Sąd ten ustalił, że orzeczeniem Prezydium Rady Narodowej m. K. z dnia 29 maja 1971 r. została wywłaszczona m.in. należąca do powodów parcela katastralna (...)/11 o pow. 2.040 m<sup>2</sup>. Przekazano ją w zarząd i użytkowanie Akademii G.(...) w K.. Cel wywłaszczenia został określony w uzasadnieniu orzeczenia jako „związany z budową II etapu Miasteczka S.(...), zgodnie z decyzją wydaną na rzecz Akademii G.(...) w K. o lokalizacji szczegółowej nr (...)/69 przez Wydział Budownictwa Urbanistyki i Architektury Prezydium Rady Narodowej m. K. z dnia 14 kwietnia 1969 r.” W tej decyzji lokalizacyjnej na parceli powodów przewidziano wykonanie terenowych urządzeń sportowych na potrzeby II etapu budowy Miasteczka S.(...).

Parcela (...)/11 podzielona została na parcele (...)/51 i (...)/52, przy czym ta pierwsza wespół z innymi parcelami katastralnymi utworzyła działkę ewidencyjną o obecnym numerze (...)/2, zaś parcela (...)/52 weszła w skład działki ewidencyjnej oznaczonej obecnie nr (...)/5.

Ostatecznie budowa II etapu Miasteczka S.(...) nie została zrealizowana, ponieważ nie umieszczono jej w wieloletnim narodowym planie gospodarczym na lata 1971 – 1975. W szczególności nie zrealizowano zaprojektowanych na parceli powodów terenowych obiektów sportowych. Zarówno te obiekty, jak i całość projektu o nazwie „II etap budowy Miasteczka S.(...)” nie mogą już zostać zrealizowane, gdyż decyzja lokalizacyjna nr (...)/69 utraciła swą moc. Według ustaleń Sądu, ostateczną decyzją Wojewody X. z dnia 24 kwietnia 2002 r. odmówiono powodom zwrotu części działki nr (...)/5 odpowiadającej parceli (...)/52, powstałej z parceli (...)/11, z powołaniem się na treść art. 229 u.g.n. Przyczyną tej odmowy było nabycie przez Akademię G.(...) przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, czyli przed 1 stycznia 1998 r. prawa wieczystego użytkowania do tej działki, co zgodnie z powołanym przepisem uniemożliwia zwrot działki poprzednim właścicielom. Jednocześnie Sąd ustalił, że trwa postępowanie administracyjne o zwrot powodom działki nr (...)/2 w zakresie tej części, z której ta działka została utworzona z dawnej parceli (...)/51.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał przede wszystkim, że wbrew zastrzeżeniom pozwanych, powodowie mają interes prawny w rozumieniu art. 189 k.p.c. w zgłoszeniu dochodzonego roszczenia. Zgodnie bowiem z art. 136 ust. 3 w zw. z art. 229 u.g.n. roszczenie o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie przysługuje,

jeżeli przed dniem wejścia w życie tej ustawy (czyli przed 1 stycznia 1998 r.) nieruchomości została sprzedana albo ustanowiono na niej prawo użytkowania wieczystego na rzecz osoby trzeciej i prawo to zostało wpisane do księgi wieczystej. Powodowie mają zatem oczywisty interes prawny w domaganiu się ustalenia, że pozwana Akademia nie nabyła użytkowania wieczystego przed dniem 1 stycznia 1998 r., gdyż takie ustalenie umożliwi im wznowienie starań o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. Tak sformułowane roszczenie Sąd Okręgowy uznał za zasadne. Zdaniem tego Sądu prawidłowa wykładnia art. 182 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, ze zm.), zwana dalej „u.s.w.”, jest taka, że nabycie na podstawie tego przepisu prawa wieczystego do gruntu państwowego, pozostającego w dacie wejścia ustawy w zarządzie uczelni wyższej, było możliwe tylko wtedy, kiedy grunt ten był wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem, na jaki został wywłaszczony. Ponieważ pozwana Akademia wykorzystywała przekazane jej w zarząd nieruchomości powodów niezgodnie z celem określonym w decyzji wywłaszczeniowej, w konsekwencji nie mogła nabyć prawa wieczystego użytkowania do tych działek na podstawie art. 182 u.s.w. Urzędowe potwierdzenie tego prawa wpisem do księgi wieczystej nie ma znaczenia, gdyż zgodnie z art. 182 ust. 2 u.s.w. nabycie tego prawa przez uczelnię nie może naruszać praw osób trzecich. W niniejszej sprawie naruszało zaś prawa powodów do zwrotu tych nieruchomości. Nie stoi też na przeszkodzie uwzględnieniu roszczenia powodów fakt, że formalne rozwiązanie prawa wieczystego do tych działek nastąpiło dopiero decyzją z dnia 1 grudnia 1997 r. W sprawie chodzi bowiem o ustalenie, że prawo to nie przysługiwało Akademii już przed 1 stycznia 1998 r. Dlatego Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo.

Na skutek apelacji pozwanych od tego orzeczenia Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 23 września 2003 r. zmienił je i oddalił powództwo. Sąd ten nie zgodził się wprawdzie z poglądem pozwanych, kwestionujących interes prawny powodów do wystąpienia z pozwem o ustalenie, potwierdzając w tym względzie stanowisko Sądu Okręgowego, jednakże zgłoszone przez powodów roszczenie uznał za niezasadne. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zawartego w art. 182 ust. 2 u.s.w. sformułowania, iż przepisy ust. 1 (regulującego nabycie prawa wieczystego przez uczelnię), „nie naruszają praw osób trzecich, z wyjątkiem Skarbu Państwa”, nie można traktować jako jeszcze jednej ustawowej przesłanki umożliwiającej przekształcenie zarządu uczelni gruntem w prawo wieczystego użytkowania. Taka konwersja następuje z mocy samego prawa na podstawie art. 182 ust. 1 u.s.w., a ustęp drugi tego przepisu należy rozumieć w taki

sposób, że przekształcenie to nie pozbawia osób trzecich (w tym byłych właścicieli gruntów) możliwości dochodzenia swoich praw. Dlatego zdaniem tego Sądu grunt państwowy pozostający w zarządzie uczelni w dniu wejścia w życie u.s.w. staje się przedmiotem użytkowania wieczystego uczelni na podstawie art. 182 ust. 1 tejże ustawy także w sytuacji, gdy przed dniem wejścia w życie tej ustawy zostały spełnione przesłanki zwrotu nieruchomości jej byłemu właścicielowi, jako zbędnej na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu.

W związku z tym Sąd Apelacyjny nie podzielił odmiennego stanowiska prezentowanego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego co do rozumienia klauzuli „nie narusza praw osób trzecich” - użytej w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U Nr 79, poz. 464, ze zm.). Na podstawie tego przepisu dokonano tzw. uwłaszczenia państwowych osób prawnych do nieruchomości pozostających w ich zarządzie w dniu 5 grudnia 1990 r., a więc przyjęto rozwiązanie podobne do tego, jakie wobec uczelni wyższych zastosowano w art. 182 u.s.w. W przytoczonym przez Sąd Apelacyjny orzecznictwie przyjmuje się, że zwrot „nie narusza praw osób trzecich” oznacza, że uwłaszczenie nie może nastąpić z pominięciem roszczenia o zwrot nieruchomości. W ocenie Sądu Apelacyjnego, gdyby taka była rzeczywiście intencja ustawodawcy, to użyłby innej formuły słownej – w rodzaju „o ile nie narusza to praw osób trzecich”, która jednoznacznie przesądzałaby omawianą kwestię. W obecnym brzmieniu art. 182 ust 2 u.s.w. brak jest podstaw do uznania, że pozwana Akademia nie nabyła przed dniem 1 stycznia 1998 r. użytkowania wieczystego przedmiotowych działek, co skutkowało zmianą wyroku Sądu I – ej Instancji i oddaleniem powództwa.

Niezależnie od powyższego, gdyby nawet nie podzielić takiej interpretacji art. 182 u.s.w., jaką prezentuje Sąd Apelacyjny, to zdaniem tego Sądu powództwo nie było uzasadnione z tej przyczyny, że powodowie nie wykazali, aby ich dawna nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej, co stanowi samodzielną i wystarczającą przesłankę do oddalenia ich powództwa.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżyli kasacjami oboje powodowie. W kasacji powódki A. W. zarzuca się naruszenie art., 182 u.s.w i art. 69 ust. 1 u.g.n., a także art. 233, art. 328 i 382 ust. 2 k.p.c. Na tych podstawach wnosi się o uchylenie tego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W kasacji powoda K. P. zarzucono naruszenie art. 182 u.s.w. w zw. z art. 69 ust. 1 u.g.n (wcześniej art. 74 u.g.g.) i w zw. z art. 21 (wcześniej art. 7) Konstytucji oraz uchybienie przepisom procesowym, mające wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 365 § 1 k.p.c. w zw. z art. 57 i art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, oraz art. 233 § 1 w zw. z art. 391 § 1 i w zw. z art. 382 k.p.c. Na tych podstawach skarżący wnosił o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o jego zmianę przez oddalenie apelacji obu pozwanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kluczowym zagadnieniem prawnym do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest to, czy uczelnia wyższa, w której zarządzie pozostawała nieruchomość, przekazana jej po wyłączeniu, nabywa na podstawie art. 182 u.s.w. prawo wieczystego użytkowania niezależnie od uprawnienia byłych właścicieli do zwrotu tej nieruchomości, przysługującego im na podstawie art. 136 ust. 3 u.g.n. (wcześniej art. 69 u.g.g.). Dochodzi tu bowiem do kolizji dwóch uprawnień: uprawnienia z tytułu „uwłaszczenia” pozwanej Akademii z uprawnieniem do żądania przez powodów zwrotu nieruchomości, która okazała się zbędna na cele przeznaczone w decyzji wyłączeniowej. Kolizję tę ustawodawca rozwiązuje w art. 182 ust. 2 u.s.w., który stanowi, iż „przepisy ust. 1 nie naruszają praw osób trzecich, z wyjątkiem Skarbu Państwa”. Trzeba zgodzić się z Sądem Apelacyjnym, że ta formuła ustawowa nie jest dostatecznie precyzyjna, tak, że wymaga zabiegów interpretacyjnych w celu ustalenia jej właściwej treści i znaczenia. Podobną klauzulą posłużył się ustawodawca w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami wyłączeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 79, poz. 464), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”. Wprowadzając tą ustawą „uwłaszczenie” państwowych osób prawnych, w których zarządzie w dniu 5 grudnia 1990 r. znajdowały się nieruchomości państwowe zastrzegł, że „nie narusza to praw osób trzecich”. Treść tej klauzuli była przedmiotem licznych wypowiedzi Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, z których szczególną wagę mają uchwały tych Sądów podjęte w składach powiększonych. I tak w uchwale siedmiu sędziów z dnia 27 stycznia 2000 r. III ZP 14/99 (OSNP 2000, nr 8, poz. 294) Sąd Najwyższy stwierdził, że grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub gminy (związku gminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa, nie stają się przedmiotem praw określonych w art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy zmieniającej, jeżeli w tym

dniu były zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (art. 69 ust. 1 u.g.g.), a uprawniony złożył wniosek o zwrot nieruchomości. Z kolei w uchwale siedmiu sędziów z dnia 15 lutego 1999 r. OPS 15/98 (ONSA 1999, nr 3, poz. 75) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że złożenie po dniu 5 grudnia 1990 r. wniosku na podstawie art. 69 ust. 1 u.g.g. o zwrot nieruchomości, o której mowa w art. 2 ust. 1 – 3 ustawy zmieniającej, nie stanowi przeszkody w dochodzeniu tego roszczenia, w szczególności jeżeli w dniu 5 grudnia 1990 r. zostały spełnione przesłanki zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W obu tych uchwałach przyznano w sposób wyraźny priorytet uprawnieniu do zwrotu wywłaszczonej nieruchomości przed uprawnieniem do uwłaszczenia. Potwierdzono tym samym stanowisko prawne wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 1996 r. III ARN 65/ 96 ( OSNC 1996, nr 16, poz. 219), w którym została sformułowana kategoryczna teza, iż wywłaszczona nieruchomość, która w dniu 5 grudnia 1990 r. pozostawała w zarządzie, nie może stać się z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego, jeśli przed tą datą powstały przesłanki do jej zwrotu.

Ten pogląd prawny ma odpowiednie zastosowanie do uwłaszczenia uczelni wyższych na podstawie art. 182 ust. 1 u.s.w, czemu dał wyraz Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 października 2002 r. III RN 181/01, stwierdzając, że wywłaszczona nieruchomość, która w dniu wejścia w życie u.s.w. pozostawała w zarządzie uczelni, nie stała się z mocy art. 182 ust. 1 tej ustawy przedmiotem użytkowania wieczystego tej uczelni, jeżeli zaktualizowały się przesłanki zwrotu takiej nieruchomości byłemu właścicielowi na podstawie art. 69 ust. 1 u.g.g. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę przyłącza się do tego stanowiska prawnego uznając, że zawarta w art. 182 ust. 2 u.s.w. klauzula „nie naruszają praw osób trzecich” powinna być interpretowana w kontekście konstytucyjnej zasady ochrony własności (art. 21 obecnej Konstytucji oraz art. 7 Konstytucji poprzednio obowiązującej). Wychodząc z tego nadrzędnego punktu widzenia trzeba stwierdzić, iż pewną nieprecyzyjność treściową tej klauzuli należy wyklądać w ten sposób, że uwłaszczenie na podstawie art. 182 ust. 1 u.s.w. wyższej uczelni nie może odbyć się kosztem właściciela, któremu przysługuje prawo zwrotu wywłaszczonej niegdyś nieruchomości, gdyż stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Realizacja tego właścicielskiego prawa do zwrotu ma bowiem pierwszeństwo przed uwłaszczeniem. Propozycja interpretacyjna, którą zastosował Sąd Apelacyjny byłaby zatem uprawniona tylko wówczas, gdyby ustawa, w sytuacji tej kolizji uprawnień, wyraźnie ustanawiała priorytet

uwłaszczenia. Skoro zaś tak nie jest, to usprawiedliwiona jest tylko interpretacja dająca pierwszeństwo uprawnieniu właściciela. Za takim stanowiskiem prawnym przemawia dodatkowy argument natury systemowej. Otóż w art. 200 ust 4 u.g.n., stanowiącym odpowiednik art. 2 ustawy zmieniającej, ustawodawca użył już następującego sformułowania: „nabycie własności oraz praw użytkowania wieczystego, o którym mowa w ust. 1 i 2 nie może naruszać praw osób trzecich”. Treść tej klauzuli w sposób zdecydowany stawia ochronę praw byłego właściciela przed uprawnieniem innych podmiotów do uwłaszczenia na należącej poprzednio do niego nieruchomości. Płyne stąd argument potwierdzający przyjętą w niniejszej sprawie przez Sąd Najwyższy wykładnię art. 182 ust. 2 u.s.w. Dlatego też trzeba uznać za uzasadnione zarzuty obu kasacji naruszenia tego przepisu w związku z art. 69 ust. 1 u.g.g.. Tym samym wyrok Sądu Apelacyjnego, wychodzący z odmiennych założeń, nie może się ostać.

Usprawiedliwione są też zarzuty zawarte w procesowej podstawie obu kasacji. Przede wszystkim skarżący trafnie wytykają Sądowi pewną niekonsekwencję w uzasadnieniu jego rozstrzygnięcia. Polega ona na tym, że z jednej strony Sąd przyjmuje, że organem uprawnionym do oceny, czy nieruchomość jest zbędna na cel wywłaszczenia jest wyłącznie organ administracyjny (k. 11 uzasadnienia), a z drugiej dokonuje samodzielnie ustaleń i oceny dowodów, dochodząc do konkluzji, że „przedmiotowe grunty nie stały się zbędne na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu”. W tej sytuacji nie da się odeprzeć zarzutów kasacji uchybienia przepisom art. 233 § 1 i art. 328 § 2 w zw. z art. 382 k.p.c. W kasacji powoda K. P. zwraca się trafnie uwagę na to, że takie ustalenia Sądu Apelacyjnego pozostają w dodatku w sprzeczności z treścią wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w K. dnia 12 maja 1997 r. II S.A. KR 889/96, w którym przyjęto, że cel na jaki została wywłaszczona przedmiotowa nieruchomość nie został zrealizowany, a ponieważ decyzja lokalizacyjna z dnia 14 kwietnia 1969 r. utraciła moc obowiązującą, cel ten nie może już zostać zrealizowany, co stanowi przesłankę zwrotu nieruchomości poprzednim właścicielom na podstawie art. 69 ust. 1 u.g.g. Czyni to usprawiedliwionym zarzut tej kasacji uchybienia art. 365 § 1 k.p.c. w zw. z art. 57 i art. 30 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

W tym stanie rzeczy zaskarżony wyrok podlegał uchyleniu, z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania (art. 393<sup>13</sup> k.p.c.). Postanowienie o kosztach uzasadnia art. 108 § 2 k.p.c.