

Uchwała z dnia 28 kwietnia 2005 r., III CZP 7/05

Sędzia SN Hubert Wrzeszcz (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Irena Gromska-Szuster

Sędzia SN Barbara Myszka

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Barbary S.-L. przeciwko Skarbowi Państwa – Prezydentowi Miasta P. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 28 kwietnia 2005 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z dnia 18 stycznia 2005 r.:

"Czy do osób trzecich, których praw nie narusza art. 182 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) należą również osoby, które na podstawie pozwolenia na budowę wybudowały przed dniem 5 grudnia 1990 r. ze środków własnych garaż na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa i które zgłosiły we właściwym czasie właściwemu organowi żądanie nabycia tego garażu na własność (art. 211 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jedn. tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.)?"

podjął uchwałę:

Nabycie przez państwową uczelnię – na podstawie art. 182 ust. 1 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm.) – użytkowania wieczystego gruntów państwowych pozostających w jej zarządzie oraz własności budynków i urządzeń trwale z nim związanych nie obejmuje garażu z gruntem niezbędnym do korzystania z tego garażu wybudowanego w warunkach określonych w art. 211 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

Uzasadnienie

Sąd Rejonowy w Poznaniu wyrokiem z dnia 26 lipca 2004 r. oddalił powództwo o zobowiązanie pozwanego do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu na rzecz powódki własności garażu oraz oddaniu w użytkowanie wieczyste gruntu niezbędnego do korzystania z tego garażu.

Z bezspornej podstawy faktycznej rozstrzygnięcia wynika, że powódka w 1967 r. wybudowała z własnych środków – na podstawie pozwolenia na budowę – garaż na gruncie, który Skarb Państwa oddał w zarząd Uniwersytetowi im. A.M. w P. Powódka używa garaż na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieoznaczony.

Sąd pierwszej instancji uznał, że przeszkodą do uwzględnienia powództwa jest uwłaszczenie Uniwersytetu na podstawie art. 182 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 ze zm., dalej: "u.s.w.") Wprawdzie art. 182 ust. 2 tej ustawy stanowi, że przepisy ust. 1 nie naruszają praw osób trzecich (z wyjątkiem Skarbu Państwa), lecz – zdaniem Sądu – nie dotyczy on powódki. W chwili uwłaszczenia Uniwersytetu (27 września 1990 r.) powódce nie przysługiwało bowiem – przewidziane w art. 8 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464, dalej: "u.zm.u.g.g.") – uprawnienie do żądania nabycia garażu na własność oraz oddania w użytkowanie wieczyste gruntu niezbędnego do korzystania z tego garażu, gdyż wymieniona ustawa weszła w życie z dniem 5 grudnia 1990 r.

Sąd Okręgowy, rozpoznając apelację powódki, przedstawił – na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. – przytoczone na wstępie pytanie prawne. Podkreślając, że powództwo zostało oparte na art. 211 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2004 r., Nr 46, poz. 543 ze zm. – dalej: "u.g.n."), który jest odpowiednikiem art. 8 u.zm.u.g.g., Sąd drugiej instancji uznał, że budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne dotyczy relacji między art. 182 ust. 1 u.s.w. a art. 211 u.g.n. Sposób rozstrzygnięcia przez sądy zaistniałej między nimi kolizji prowadzi do diametralnie odmiennych orzeczeń, zapadają bowiem także wyroki uwzględniające powództwo na skutek uznania, że art. 211 u.g.n. jako przepis szczególny uchyła działanie art. 182 ust. 1 u.s.w. w zakresie, w jakim nie da się on pogodzić z uprawnieniem przyznanym najemcom garaży.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota przedstawionego zagadnienia prawnego sprowadza się do kwestii, jaka relacja zachodzi między normami zawartymi w art. 182 ust. 1 u.s.w. i art. 211 ust. 1 u.g.n. Problem nie polega natomiast na tym, czy osoby, o których mowa w art. 211 ust. 1 u.g.n., są objęte wyłączeniem zawartym w art. 182 ust. 2 u.s.w., ponieważ nie ulega wątpliwości, że wspomniane wyłączenie odnosi się do osób, których prawa istniały w chwili wejścia w życie ustawy o szkolnictwie wyższym. Niedopuszczalna jest konstrukcja uwłaszczenia pod warunkiem, że w przyszłości osobom trzecim nie zostaną przyznane prawa dotyczącego przedmiotu uwłaszczenia.

Przepis art. 182 ust. 1 u.s.w. stanowi, że – z chwilą wejścia w życie ustawy (27 września 1990 r.) – grunty państwowe pozostające w zarządzie uczelni stają się przedmiotem użytkowania wieczystego uczelni, a budynki i urządzenia związane trwale z gruntami państwowymi pozostającymi w zarządzie uczelni państwowej oraz pozostałe składniki mienia uczelni państwowej stają się jej własnością. Nabycie wspomnianych praw – zgodnie z art. 182 ust. 2 u.s.w. – nie narusza praw osób trzecich, z wyłączeniem Skarbu Państwa.

Przepis art. 211 u.g.n. – zawierający takie samo rozwiązanie, jak art. 8 u.zm.u.g.g., uchylony z dniem 1 stycznia 1998 r. (art. 241 i 242 u.g.n.) – stanowi natomiast, że osoba, która na podstawie pozwolenia na budowę wybudowała przed dniem 5 grudnia 1990 r. ze środków własnych garaż na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub własność gminy, a także jej następca prawny, mogą żądać nabycia garażu na własność nieodpłatnie oraz oddania w użytkowanie wieczyste gruntu niezbędnego do korzystania z tego garażu, jeżeli jest jego najemcą. Nabycie na własność garażu wybudowanego przed dniem 5 grudnia 1990 r. na podstawie pozwolenia na lokalizację czasową zostało – w myśl art. 211 ust. 2 u.g.n. – uzależnione od zgodności tej lokalizacji z ustaleniami planu miejscowego obowiązującego w dniu zgłoszenia żądania. Omawiane uprawnienie najemcy garażu, a także jego następcy prawnego wygasło, jeżeli żądanie nabycia garażu na własność oraz oddania w użytkowanie wieczyste gruntu niezbędnego do korzystania z tego garażu nie zostało złożone właściwemu organowi do dnia 31 grudnia 2000 r. (art. 211 ust. 3 u.g.n.).

Treść przytoczonych przepisów potwierdza zasygnalizowaną przez Sąd Okręgowy kolizję norm prawnych. Z jednej strony ustawodawca uwłaszczył szkoły wyższe na podstawie art. 182 ust. 1 u.s.w. z dniem wejścia w życie ustawy (27 września 1990 r.), a z drugiej strony – na zasadach określonych w art. 211 u.g.n. –

uwłaszczył najemcę garażu, który na podstawie pozwolenia na budowę wybudował go przed dniem 5 grudnia 1990 r. na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub gminy. Powstaje pytanie, w jakim stosunku pozostają omawiane regulacje prawne. Przede wszystkim rozważenia wymaga kwestia, czy zachodzi pomiędzy nimi stosunek odpowiadający relacji między normą szczególną a ogólną, pozwoliłoby to bowiem rozstrzygnąć problem według zasady, że przepis szczególny uchyla przepis ogólny.

Istotne znaczenie dla przedstawionego problemu ma uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992, W 10/91 (OTK Zb.Urz. 1992, nr 2, poz. 36), w której została rozstrzygnięta kwestia relacji między przepisem art. 2 ust. 1 i 2 u.zm.u.g.g., regulującym uwłaszczenie państwowych osób prawnych, a art. 8 ust. 1 i 2 u.zm.u.g.g., określającym zasady uwłaszczenia najemcy garażu. Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy art. 8 ust.1 i 2 u.zm.u.g.g. za *lex specialis* w stosunku do art. 2 ust. 1 i 2 u.zm.u.g.g. Taka interpretacja wynika – zdaniem Trybunału – nie tylko z wyraźnego brzmienia cytowanych przepisów, lecz także z założenia, że racjonalny prawodawca nie wprowadza do ustawy normy (art. 8), która byłaby w tej samej ustawie wyłączona przez inną normę (zawartą w art. 2). Gdyby ustawodawca nie chciał traktować art. 8 ustawy w całości jako *lex specialis*, musiałby to zaznaczyć, dokonując zastrzeżenia "z wyjątkiem przypadków przewidzianych w art. 2 ust. 1 i 2".

Interpretacja art. 211 ust. 1 u.g.n. i w art. 182 ust. 1 u.s.w. prowadzi do wniosku, że także pomiędzy tymi przepisami zachodzi relacja *lex specialis* – *lex generalis*. Przepisem szczególnym jest art. 211 ust. 1 u.g.n., zakres przedmiotowy hipotezy normy zawartej w tym przepisie jest bowiem węższy niż normy zawartej w art. 182 ust. 1 u.s.w. Dokonane na podstawie art. 182 ust. 1 u.s.w. uwłaszczenie szkół wyższych dotyczy gruntów państwowych oraz budynków i urządzeń, w art. 211 ust. 1 u.g.n. jest zaś mowa o garażu i gruncie niezbędnym do korzystania z tego garażu. Już sam fakt zastosowania liczby pojedynczej wskazuje, że ten ostatni przepis ma charakter *lex specialis*. Przepis art. 182 ust. 1 u.s.w. mógłby stanowić *lex specialis* w stosunku do art. 211 ust. 1 u.g.n., gdyby dotyczył uwłaszczenia garaży szkół wyższych wzniesionych na gruntach państwowych pozostających w zarządzie szkół wyższych. Stosunek pomiędzy omawianymi przepisami, odpowiadający relacji między normą szczególną a ogólną, oznacza w rozważanym wypadku, że szczególny przepis art. 211 ust. 1 u.g.n. uchyla przepis art. 182 ust. 1

u.s.w. w takim zakresie, w jakim skutek prawny pierwszego z nich nie da się pogodzić ze skutkiem prawnym drugiego.

Za przyjętym rozstrzygnięciem przemawia także analiza zakresu podmiotowego hipotezy normy zawartej w art. 211 ust. 1 u.g.n. Z jej brzmienia wynika, że każdej osobie, która spełnia przewidziane w niej wymagania, przysługuje uprawnienie do nabycia garażu na własność oraz oddania w użytkowanie wieczyste gruntu niezbędnego do korzystania z tego garażu. Hipoteza tej normy obejmuje zatem także osoby, które wybudowały taki garaż na gruncie, który stał się przedmiotem użytkowania wieczystego uczelni na podstawie art. 182 ust. 1 u.s.w., ustawodawca nie wyłączył bowiem z jej zakresu podmiotowego osób, które wybudowały garaż na gruncie państwowym pozostającym w zarządzie szkoły wyższej.

Argumentu wspierającego prezentowane stanowisko dostarcza także wykładnia funkcjonalna przepisu art. 211 ust. 1 u.g.n., która znalazła zastosowanie przy interpretacji art. 8 u.zm.u.g.g. dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w przytoczonej uchwale z dnia 9 grudnia 1992, W 10/91. Rozumowanie tam zawarte można też odnieść do wykładni art. 211 ust. 1 u.g.n. Ustawodawca przyznał osobom wymienionym w art. 211 ust. 1 u.g.n. (wcześniej w art. 8 u. zm.) określone prawo podmiotowe. Celem jego było uwłaszczenie wszystkich osób, które wzniosły garaż w warunkach określonych przez prawo. Należy uznać, że prawodawca, przyznając określonej kategorii osób oznaczone uprawnienie, może zwęzić jego zakres podmiotowy. Jeżeli sam nie dokonał takiego zabiegu, to wykładnię ścieśniającą trzeba uznać za niedopuszczalną. Racjonalny ustawodawca nie przyznaje uprawnień, które nie będą mogły być zrealizowane.

Powyższe wywody uzasadniają tezę, że nabycie przez państwową uczelnię – na podstawie art. 182 ust. 1 u.s.w. – użytkowania wieczystego gruntów państwowych pozostających w jej zarządzie oraz własności budynków i urządzeń trwale z nimi związanych nie obejmuje garażu z gruntem niezbędnym do korzystania z tego garażu, wybudowanego w warunkach określonych w art. 211 u.g.n.

Z przedstawionych powodów Sąd Najwyższy orzekł, jak w uchwale.