

UCHWAŁA

Dnia 18 maja 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Irena Gromska-Szuster (przewodniczący)

SSN Anna Kozłowska (sprawozdawca)

SSN Karol Weitz

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z urzędu przy uczestnictwie wierzyciela egzekwującego S. - Banku S.A.
w P., dłużników K. T. i K. T. oraz licytanta
H. F.

w przedmiocie nadzoru sądu nad egzekucją z nieruchomości,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 18 maja 2017 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w S.
postanowieniem z dnia 29 grudnia 2016 r., sygn. akt I Cz .../16,

"1. Czy do egzekucji z nieruchomości rolnej wszczętej przed dniem 30 kwietnia 2016 r. stosuje się ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych wynikające z art. 2a ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jednolity Dz.U. 2012.803) w brzmieniu ustalonym przez art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. - Wstrzymanie sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2016.585);

2. Jeżeli tak, to na jakim etapie postępowania egzekucyjnego powinna nastąpić weryfikacja potencjalnych nabywców nieruchomości rolnej?"

podjął uchwałę:

Do egzekucji z nieruchomości rolnej wszczętej przed dniem 30 kwietnia 2016 r. nie stosuje się ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych wynikających z art. 2a ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (jedn. tekst Dz.U. z 2012 r., poz. 803) w brzmieniu ustalonym przez art. 7 pkt 4

ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. - o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585).

UZASADNIENIE

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało w następującym stanie faktycznym. Komornik sądowy przy Sądzie Rejonowym w S. z wniosku wierzyciela S. - Banku S.A. w P. prowadzi przeciwko dłużnikowi K. T. i K. T. postępowanie egzekucyjne z nieruchomości położonej w E., stanowiącej działki gruntu: nr 5 o powierzchni 4,99 ha i nr 76/2 o powierzchni 0,21 ha, objętych księgą wieczystą .../2. Komornik dokonał opisu i oszacowania i wyznaczył pierwszą licytację w dniu 18 września 2015 r. Na licytację stawiał się dłużnik z pełnomocnikiem oraz licytant H. F., który uiścił rękojmię związaną z działką nr 5. W toku licytacji H. F. zaoferował cenę wywołania wynoszącą 181.725 zł. Ponieważ nie było innych licytantów, komornik obwieścił stronom zaofiarowaną cenę, zamknął przetarg i wymienił licytanta, który zaofiarował najwyższą cenę. Z uwagi na to, że komornik wydał postanowienie oddalające wniosek o dodatkowy opis i oszacowanie i orzeczenie to nie było prawomocne, Sąd wstrzymał wydanie postanowienia o przybiciu do czasu jego uprawomocnienia. Po ustaleniu, że stało się ono prawomocne, Sąd w dniu 28 czerwca 2016 r. udzielił przybicia nieruchomości oznaczonej jako działka nr 5, o powierzchni 4,99 ha, na rzecz licytanta H. F., za cenę 181.725 zł.

Rozpoznając zażalenie dłużnika na postanowienie o przybiciu, Sąd Okręgowy powziął wątpliwości ujęte w przytoczone na wstępie zagadnienie prawne, wskazując, że wynikają one ze zmiany stanu prawnego w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi. Ograniczenia podmiotowe w tym obrocie wynikają z art. 2a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (jedn. tekst Dz.U. z 2012 r., poz. 803), zmienionej przez obowiązującą od 30 kwietnia 2016 r. ustawę z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585). Z powołanego art. 2a ust. 1 wynika, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny (chyba że ustawa stanowi inaczej), a inny podmiot - jeżeli Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych udzielił zgody. W tej sytuacji powstało pytanie zarówno o to, czy to podmiotowe ograniczenie dotyczy egzekucji z nieruchomości wszczętych przez 30 kwietnia

2016 r., a więc w stanie prawnym, który takich ograniczeń nie przewidywał, przy czym Sąd Okręgowy opowiedział się za stosowaniem przepisów ustawy nowej, jak i pytanie, na jakim etapie postępowania egzekucyjnego i kto, sąd czy komornik, powinien weryfikować kwalifikacje potencjalnych nabywców nieruchomości.

Sąd Najwyższy zaważył, co następuje:

Obowiązującą od 30 kwietnia 2016 r. ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585 dalej jako „ustawa o wstrz.sp.n.”) w zasadniczy sposób przeobrażono zasady gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Radykalne zmiany ustawodawca tą ustawą wprowadził do ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (jedn. tekst Dz.U. z 2012 r., poz. 803, dalej jako „u.k.u.r.”). W poprzednim stanie prawnym kontrola obrotu nieruchomościami rolnymi odnosiła się wyłącznie do obrotu umownego, obecnie przepisy u.k.u.r. należy stosować w każdym przypadku przejścia własności, co wynika z jej art. 2 pkt 7 definiującego pojęcie „nabycie nieruchomości rolnej” jako „przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej a także innego zdarzenia prawnego”. Nabywcą w tych trybach nieruchomości rolnej, której definicję ustawodawca zawarł w art. 2 pkt 1 ustawy, może być, zgodnie z art. 2a ust. 1, wyłącznie rolnik indywidualny; status taki ma osoba o właściwościach wymienionych w art. 6 ustawy. Tylko przymiot rolnika indywidualnego uprawnia do zostania właścicielem nieruchomości rolnej (skromne wyjątki ujęte w ustawie nie mają w badanej sprawie znaczenia). Każdy inny podmiot niebędący rolnikiem indywidualnym w rozumieniu ustawy dla skutecznego i ważnego nabycia nieruchomości rolnej musi uzyskać zgodę Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych wydaną w formie decyzji administracyjnej (art. 2a ust. 4 u.k.u.r.).

Ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw zmieniono sześć ustaw, nie wprowadzono jednak żadnych zmian w kodeksie postępowania cywilnego w części dotyczącej egzekucji z nieruchomości.

Egzekucja z nieruchomości jest sformalizowanym wieloetapowym postępowaniem, obwarowanym licznymi gwarancjami procesowymi, w tym w postaci środków zaskarżenia, i prowadzi do nabycia własności w drodze orzeczenia sądu. Etapami tego postępowania są zajęcie, opis i oszacowanie, licytacja publiczna, przybicie i przysądzenie własności. Do udzielenia przybicia dochodzi na rzecz licytanta, który zaofiarował najwyższą cenę przybicia, a po spełnieniu przez niego warunków licytacyjnych, uzyskuje on prawo przysądzenia własności nieruchomości (art. 995, art. 998 k.p.c.). Prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności przenosi własność na nabywcę i jest tytułem do ujawnienia na rzecz nabywcy prawa własności m.in. w księdze wieczystej (art. 999 § 1 k.p.c.). Postanowienie o przysądzeniu własności jest zdarzeniem o takim materialnoprawnym skutku, który mieści się w pojęciu nabycia własności przewidzianym w art. 2 pkt 7 u.k.u.r. Ten materialnoprawny skutek brał, jak się wydaje, pod uwagę Sąd Okręgowy wypowiadając pogląd o konieczności stosowania, w okolicznościach sprawy, przepisów ustawy nowej, wskazując jednocześnie na brak w ustawie o wstrz.sp.n. przepisów intertemporalnych. Okoliczność, że nabycie własności (przysądzenie własności) ma nastąpić już pod rządem ustawy nowej, mogłaby wskazywać na prawidłowość poglądu Sądu Okręgowego, w świetle, bowiem prawa materialnego, tylko na tę czynność konieczne byłoby przedstawienie przez nabywcę decyzji Prezesa ANR zezwalającej na nabycie, byłaby ona materialnoprawnym warunkiem nabycia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2007 r. V CSK 440/06, nie publ.). Nie można jednak pomijać, że sięgnięcie do takiej ogólnej reguły prawa międzyczasowego (*tempus regit actum*) jest uzasadnione wówczas, gdy ustawodawca w ustawie zmieniającej nie zawrze przepisów intertemporalnych, tymczasem uwaga Sądu Okręgowego o braku takich przepisów jest nietrafna. Sąd Okręgowy nie uwzględnił, bowiem uregulowania ujętego w art. 12 - 13 ustawy o wstrz.sp.n., przy czym treść art. 12 tej ustawy, acz niejasna, pozwala jednak, w drodze wykładni, stwierdzić, że ma on zastosowanie również do postępowania egzekucyjnego, którego skutkiem jest nabycie własności nieruchomości rolnej.

Artykuł 12 ustawy o wstrz.sp.n. nakazuje stosować przepisy dotychczasowe do postępowań dotyczących nabycia nieruchomości rolnych (oraz wpisu do księgi

wieczystej) wszczętych na podstawie ustaw zmienianych w art. 3, art. 4, art. 6 i art. 7 i niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Ustalając treść normatywną tego przepisu uwzględnić należy, że stanowi on o będących w toku, w dacie wejścia w życie ustawy o wstrz.sp.n., postępowaniach „dotyczących nabycia nieruchomości” (oraz wpisu do księgi wieczystej) i wprost przesądza, że do takich postępowań stosuje się przepisy dotychczasowe. Uwzględniając treść art. 2 pkt 7 u.k.u.r. należy przyjąć, że chodzi o postępowania, których przedmiotem jest każdy wymieniony w tym przepisie sposób nabycia własności nieruchomości rolnej, a więc również nabycie w wyniku orzeczenia sądu. Wątpliwość nasuwa sformułowanie, że chodzi o postępowania wszczęte na podstawie ustaw zmienionych: w art. 3 (dotyczy zmian w kodeksie cywilnym), w art. 4 (dotyczy zmian w ustawie o księgach wieczystych i hipotece), w art. 6 (dotyczy zmian w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) i w art. 7, który dotyczy zmian w u.k.u.r.

Badając znaczenie tego sformułowania zauważyć trzeba, że na podstawie ustawy zmienionej przez art. 7 ustawy o wstrz.sp.n., a więc na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w jej brzmieniu tak przed nowelizacją jak i po nowelizacji, nie toczyły się, nie mogły się toczyć i toczyć się nie mogą żadne postępowania dotyczące nabycia nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 7 u.k.u.r. a więc nabycia przez czynność prawną lub orzeczenie sądu albo organu administracji publicznej lub inne zdarzenie prawne, ponieważ przepisy u.k.u.r. w żadnej jej wersji, takich postępowań nie dotyczą. W zakresie nabywania nieruchomości przepisy u.k.u.r. dotyczyły i nadal dotyczą nabywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnej, co następuje przez realizację prawa pierwokupu i prawa nabycia i są to uprawnienia, które ustawodawca, na podstawie przepisów tej ustawy, przydał Agencji po to, aby uczynić ją aktywnym realizatorem polityki państwa w zakresie gospodarki ziemią. Zastrzeżenie uczynione zatem w art. 12 ustawy o wstrz.sp.n., że chodzi o postępowania wszczęte na podstaw ustaw zmienionych w czterech wymienionych artykułach, jest więc niefortunne i mylące. Dosłowne jego brzmienie należy uznać za pozbawione doniosłości prawej. Również w doktrynie jest uważane za wywołujące uzasadnione wątpliwości interpretacyjne. Trafnie tamże wskazuje się, że literalne odczytanie tej części

art. 12 ustawy o wstrz.sp.n. prowadziłoby do nieracjonalnych rozstrzygnięć. I tak, postępowanie o zniesienie współwłasności, objęte wszak przepisami kodeksu cywilnego, a więc ustawy zmienionej przez art. 3 wymieniony w art. 12 ustawy o wstrz.sp.n., toczyłoby się z uwzględnieniem przepisów dotychczasowych. Jednocześnie w toczącym się postępowaniu np. o nabycie nieruchomości rolnej przez cudzoziemca miałyby zastosowanie przepisy nowe, ponieważ ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nie została wymieniona w art. 12. Ponadto, przepisy dotychczasowe należałoby stosować przy sprzedaży nieruchomości rolnej w toku postępowania upadłościowego (mającego charakter egzekucji uniwersalnej), ponieważ zgodnie z art. 320 tego prawa, sprzedaż mienia w postępowaniu upadłościowym następuje w drodze przetargu lub aukcji, sprzedaż zaś, podobnie jak aukcja i przetarg, regulowane są w kodeksie cywilnym, a więc w ustawie zmienionej przez art. 3 wymieniony w art. 12 ustawy o wstrz.sp.n. Przepisy nowe należałoby natomiast stosować w egzekucji singularnej toczącej się na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego, ponieważ przepisy k.p.c nie zostały w tym zakresie zmienione przez ustawę o wstrz.sp.n.

W świetle powyższego przyjąć, zatem należy, że skoro w art. 12 ustawy o wstrz.sp.n. ustawodawca wymienił zmienioną ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, a w tej ustawie w art. 4 ust. 1 pkt 3 uszczegółowił, że przez nabycie nieruchomości rolnej rozumieć należy również nabycie w wyniku orzeczenia sądu wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, to w ten sposób wyraził wolę, aby w takich postępowaniach, będących w toku w dacie wejścia w życie ustawy, stosować nadal przepisy dotychczasowe, nieprzewidujące ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych. Inna wykładnia prowadziłaby do nieracjonalnych wniosków, o czym była już mowa, przy czym należy jeszcze dodać, że zastosowanie nowych przepisów stawiałoby pod znakiem zapytania skuteczność opisu i oszacowania dokonanego w przeszłości, bez uwzględnienia ograniczeń w obrocie, co w oczywisty sposób wpływa na wartość rynkową nieruchomości. Zmiana warunków egzekucji w jej toku, w szczególności na niekorzyść zarówno dłużnika jak i wierzyciela, dłużnik uzyskuje bowiem w mniejszym stopniu umorzenie długu a wierzyciel w mniejszym stopniu zaspokojenie, naruszałaby też art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał,

że jakkolwiek ustawodawca ma swobodę kształtowania systemu prawa to jednak powinien kształtować treść przepisów z poszanowaniem konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego. Do standardów tych należy zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych swoich zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też ma prawo oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. Ustawodawca powinien zatem za pomocą powszechnie przyjętych technik przepisów intertemporalnych uwzględnić ochronę tzw. interesów w toku. Dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego nie można bowiem tracić z pola widzenia interesów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r. K 26/97, z dnia 10 lutego 2015 r. P 10/11, z dnia 14 czerwca 2000 r. P 3/00) Tak, więc konstytucyjna klauzula demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada zaufania obywatela do państwa nakładają na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania przepisów, które szanuje tzw. interesy w toku, a więc przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte przez obywateli pod rządami przepisów poprzednich. Zwrócić też należy uwagę, że w uzasadnieniu projektu ustawy o wstrz.sp.n. zawarto stwierdzenie, iż „wprowadzenie przepisów przejściowych zapewni, że adresaci norm prawnych zawartych w projektowanych przepisach nie będą zaskakiwani nowymi rozwiązaniami, a nabyte przez nich prawa będą respektowane. Pozwoli to również na pogłębienie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Projektowane przepisy, bowiem z jednej strony wychodzą naprzeciw społecznym oczekiwaniom, z drugiej zaś urzeczywistniają konstytucyjne zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej, a przez wprowadzenie przepisów przejściowych zapewnią ochronę praw nabytych, nie naruszając standardów demokratycznego państwa prawnego”. Z powyższego wynika, że niewątpliwym zamiarem ustawodawcy było, aby przepisy intertemporalne przewidujące dalsze stosowanie przepisów dotychczasowych, pozwoliły zainteresowanym dokończyć przedsięwzięcia rozpoczęte przed dniem wejścia

w życie radykalnie zmienionych przepisów. Ta myśl ustawodawcy została w art. 12 ustawy o wstrz.sp.n. wyrażona w sposób ułomny, jednakże wyniki wykładni dokonanej w sposób służący maksymalnemu dostosowaniu normy do celów i wartości wyrażonych w Konstytucji wskazują, że do postępowań dotyczących nabycia nieruchomości wszczętych przed 30 kwietnia 2016 r., a więc pozostających w tej dacie w toku, zastosowanie mają przepisy dotychczasowe, co przy uwzględnieniu okoliczności faktycznych stanowiących podstawę sformułowanego zagadnienia uzasadnia wniosek, że do egzekucji z nieruchomości rolnej wszczętej przed dniem 30 kwietnia 2016 r. nie stosuje się ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych wynikających z art. 2a ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (jedn. tekst Dz.U. z 2012 r., poz. 803) w brzmieniu ustalonym przez art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. - o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585).

Formuła zagadnienia drugiego przedstawionego przez Sąd Okręgowy zakładała, że na pytanie pierwsze zostanie udzielona odpowiedź wskazująca na obowiązek stosowania ustawy nowej. Wobec treści uchwały przyjąć należy, że odpowiedź na tak sformułowane zapytanie jest dla rozstrzygnięcia sprawy zbędna. Ponadto, Sąd Najwyższy zajmował się już analogiczną problematyką, stąd też zagadnienie to nie spełnia również wymogu zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości.

Z przedstawionych powodów orzeczono jak w uchwale.

aj

kc