

UCHWAŁA

Dnia 24 sierpnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogumiła Ustjanicz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Roman Trzaskowski

SSN Mirosława Wysocka

Protokolant Bożena Kowalska

w sprawie z wniosku wierzyciela Z. K.
przy uczestnictwie dłużnika W. Z.
w przedmiocie egzekucji świadczenia pieniężnego z nieruchomości,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 24 sierpnia 2017 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w W.
postanowieniem z dnia 9 marca 2017 r.,

"Czy przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 592) w brzmieniu wprowadzonym Ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z dnia 14 kwietnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 585) znajdują zastosowanie do spraw egzekucyjnych z nieruchomości rolnych wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. przed dniem 30 kwietnia 2016 r.,

a w przypadku odpowiedzi twierdzącej
- na jakim etapie postępowania egzekucyjnego powinna nastąpić weryfikacja warunków nabycia nieruchomości rolnej określonych w art. 2a i 4 Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z dnia 11 kwietnia 2003 r. (Dz.U. Nr 64, poz. 592 ze zm.)?"

podjął uchwałę:

Do nabycia własności nieruchomości rolnej w toku egzekucji sądowej z nieruchomości, 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) wprowadzonego przez art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz.585).

UZASADNIENIE

Egzekucja z nieruchomości rolnej położonej w Łomiankach, będącej własnością dłużnika W. Z., jest prowadzona na wniosek wierzyciela Z. K. Z uwagi na to, że także na drugiej licytacji nikt nie przystąpił do przetargu, wierzyciel złożył w dniu 4 marca 2016 r. wniosek o przejęcie na własność tej nieruchomości za cenę odpowiadającą 2/3 sumy oszacowania i udzielenie przybicia.

Sąd Rejonowy w N. postanowieniem z dnia 15 czerwca 2016 r. udzielił przybicia na rzecz wierzyciela prawa własności tej nieruchomości za cenę 3 652 933,34 zł. Uznał, że nie ma zastosowania w tej sprawie uregulowanie art. 2a ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm., dalej: „u.k.u.r.”), ponieważ zostało wprowadzone ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Nieruchomości Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 2016 r., poz. 585, dalej: „u.w.s.n.”), która weszła w życie z dniem 30 kwietnia 2016 r., a zatem po wszczęciu egzekucji.

W zażaleniu dłużnik zarzucił naruszenie przepisów art. 991 § 2 w związku z art. 985 § 1 k.p.c. i art. 2a ust. 1, 3 i 4 pkt 2 u.k.u.r. przez ich niezastosowanie, utrzymując, że udzielenie przybicia było nieprawidłowe, ponieważ wierzyciel nie jest uprawniony do złożenia wniosku do Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych o wydanie decyzji zezwalającej na nabycie nieruchomości rolnej, nie spełnia bowiem wymagań określonych w art. 2a ust. 4 pkt 2 u.k.u.r.

Przy rozpoznawaniu zażalenia Sąd Okręgowy w W. stwierdził, że wyłoniły się przedstawione zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości, które wymagają rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy, a dotyczą wpływu zmiany uregulowań prawnych dotyczących nabywania nieruchomości rolnych na wcześniej wszczętą egzekucję z nieruchomości rolnych. Wskazał, że ograniczenia przewidziane w art. 2a ust. 1 i 4 u.k.u.r., wprowadzone ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości dopuszczają możliwość nabycia nieruchomości rolnej jedynie przez rolnika indywidualnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Inne osoby mogą nabyć taką nieruchomość po udzieleniu zgody przez Prezesa Agencji

Nieruchomości Rolnych. Zachodzi zatem potrzeba rozstrzygnięcia, czy ograniczenia wprowadzone wymienioną ustawą, wobec nieodwołania się art. 12 u.w.s.n. do Kodeksu postępowania cywilnego, mają zastosowanie z chwilą jej wejścia w życie, czy też wszczęta przed tym dniem egzekucja z nieruchomości powinna być przeprowadzona zgodnie z przepisami dotychczasowymi. Sąd ten uznał, że skoro wprowadzone ograniczenia mają charakter przepisów prawa materialnego, to istnieje możliwość sięgnięcia do zasady przewidzianej w art. 3 k.c. Z uwagi jednak na to, że oceniana sytuacja składa się z kilku następujących po sobie zdarzeń, to do oceny czy powinno być stosowane prawo dotychczasowe, czy też nowe, należy stosować w drodze analogii regulacje zawarte w art. XXVI do LXIV ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 94 ze zm.). Sąd Okręgowy wyraził zapatrywanie, że teza o stosowaniu przepisów dotychczasowych nie daje się obronić, w świetle uregulowań ustawy zmieniającej. Jeżeli jednak istotne ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych nie obowiązywały w czasie licytacji i zamknięcia przetargu, to licytant, który zaoferował najwyższą cenę uzyskuje uprawnienie do wydania na jego rzecz postanowienia o przybiciu i przysądzeniu własności. Tak przybicie, jak i przysądzenie własności nieruchomości powinno być orzeczone na podstawie przepisów dotychczasowych. Nabycie nieruchomości rolnej, wskazane w art. 4 ust. 1 u.k.u.r., należy odnosić do postanowienia o przysądzeniu własności, co prowadzi do wniosku, że nie można wyłączyć możliwości zrealizowania przez Agencję Nieruchomości Rolnych uprawnień przyznanych jej w art. 4 ust. 1 i 4 u.k.u.r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Radykalne zmiany zasad gospodarowania nieruchomościami rolnymi wprowadzone zostały ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, obowiązującą od dnia 30 kwietnia 2016 r. Objęły one przede wszystkim uregulowania ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, które obecnie znajdują zastosowanie nie tylko do obrotu umownego nieruchomościami rolnymi, ale do każdego sposobu przejścia własności takiej nieruchomości, wymienionego w znowelizowanym art. 2 pkt 7. Zgodnie z jego

nowym brzmieniem, nabyciem nieruchomości rolnej jest przeniesienie jej własności lub nabycie własności w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia. Nabywcą nieruchomości rolnych, stosownie do art. 2a ust. 1, dodanego przez art. 7 pkt 4 u.w.s.n., może być, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, wyłącznie rolnik indywidualny, którego określenia dokonano w art. 6 ust. 1, zmienionym art. 7 pkt 9 u.w.s.n., stanowiącym, że za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej 5 lat zamieszkującą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo. Wyjątki wskazane w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. nie mają istotnego znaczenia dla powszechnego obrotu nieruchomościami.

Zgodnie z art. 2a ust. 4 u.k.u.r., nabycie nieruchomości rolnej przez inne osoby niż rolnik indywidualny i jego osoba bliska oraz w przypadkach wyszczególnionych w art. 2a ust. 3 pkt 2 do 4 u.k.u.r., może nastąpić po uzyskaniu zgody Prezesa Agencji, wyrażonej w decyzji administracyjnej, wydanej na wniosek zbywcy, jeżeli spełnione zostaną wymagania wskazane w pkt 1 ppkt a do c. Wniosek osoby fizycznej powinien wykazywać zamiar utworzenia gospodarstwa rodzinnego, posiadanie kwalifikacji rolniczych (pkt 2a), dawać rękojmię należytego prowadzenia działalności rolniczej oraz zamieszkiwania przez okres 5 lat od dnia nabycia nieruchomości na terenie gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych, która wejdzie w skład tworzonego gospodarstwa rodzinnego (pkt 2c).

Agencja Nieruchomości Rolnych, działając na rzecz Skarbu Państwa, uzyskała uprawnienie do złożenia oświadczenia o nabyciu nieruchomości rolnej za zapłatą równowartości pieniężnej, odpowiadającej jej wartości rynkowej, w razie nabycia takiej nieruchomości w wyniku wymienionych w art. 4 ust. 1 u.k.u.r. czynności prawnych, orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej albo orzeczenia sądu lub organu egzekucyjnego wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym lub innej czynności

prawnej lub innego zdarzenia prawnego, wyszczególnionych w pkt a i b, a zatem wszystkich sposobów wymienionych w art. 2 pkt 7 u.k.u.r.

Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. nie objęły Kodeksu postępowania cywilnego, także w zakresie regulującym postępowanie egzekucyjne. Zaznaczenia wymaga, że postępowanie egzekucyjne jest prowadzone na wniosek i w interesie wierzycieli w celu zaspokojenia ich wymagalnych wierzytelności z majątku dłużnika, który nie wykonał zobowiązania w dobrowolny sposób. Egzekucja z nieruchomości składa się z kilku etapów, z których każdy zawiera środki zaskarżenia gwarantujące kontrolę prawidłowości jego przeprowadzenia. Zakończenie jednego etapu umożliwia przejście do kolejnego, prowadząc do nabycia własności nieruchomości dłużnika w drodze orzeczenia sądu. Należą do nich zajęcie (art. 925 k.p.c.), opis i oszacowanie (art. 942 i nast. k.p.c.), licytacja (art. 972 i nast. k.p.c.), przybicie i przysądzenie własności. Na rzecz licytanta, który zaproponował najwyższą cenę sąd udziela przybicia (art. 987 k.p.c.). Po wykonaniu warunków licytacyjnych, w tym uiszczeniu ceny, sąd wydaje postanowienie o przysądzeniu własności nieruchomości (art. 998 § 1 k.p.c.), które po uprawomocnieniu się przenosi na nabywcę jej własność i stanowi podstawę do ujawnienia nabywcy jako właściciela w księdze wieczystej (art. 999 § 1 k.p.c.). Postanowienie to wywołuje skutki zarówno w sferze procesowej, jak i materialnoprawnej. W odniesieniu do następstw procesowych, kończy ono postępowanie zmierzające do zbycia nieruchomości. Skutkiem materialnoprawnym jest zmiana właściciela nieruchomości, która jest zdarzeniem prawnym, o jakim mowa w art. 2 pkt 7 u.k.u.r.

Sięganie do zasady przewidzianej w art. 3 k.c. oraz uregulowań intertemporalnych zawartych w Przepisach wprowadzających Kodeks cywilny mogłoby być rozważane w sytuacji braku w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości przepisów wprowadzających. W przepisach art. 12 i 13 u.w.s.n. ustawodawca zawarł jednak regulacje intertemporalne. Przepis art. 13 dotyczy problematyki nieobjętej zagadnieniem prawnym. Art. 12 stanowi, że 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 niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Wskazane ustawy, to odpowiednio Kodeks cywilny (art. 3), ustawa z dnia 6 lipca 1982 r., o księgach wieczystych i hipotece (art. 4), ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (art. 6) i ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (art. 7). Przepis ten odnosi się zatem do ogólnie nazwanych postępowań dotyczących nabycia nieruchomości rolnych, niezakończonych do czasu wejścia w życie ustawy, do których stosuje się przepisy dotychczasowe. Tak rozumienie nieruchomości rolnej, jak i sposoby jej nabycia mogące być przedmiotem postępowania dotyczącego ich nabycia zostały objęte, odpowiednio, art. 2 pkt 1 i 7 u.k.u.r. Należy do nich również nabycie nieruchomości rolnej w następstwie orzeczenia sądu o przysądzeniu własności. Na podstawie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego nie toczyły się żadne postępowania dotyczące nabycia nieruchomości rolnych w rozumieniu art. 2 pkt 7 przed wejściem w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. ani w późniejszym czasie. Odnosiły się one i nadal odnoszą do nabywania nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, w drodze realizacji prawa pierwokupu i prawa nabycia, która tą drogą wykonuje założenia państwa gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Agencja Nieruchomości Rolnych decyduje o możliwości nabycia nieruchomości rolnych. Z tej przyczyny poprzestanie na dosłownym brzmieniu fragmentu art. 12 u.w.s.n. w odniesieniu do „postępowań dotyczących nabycia nieruchomości rolnych wszczętych na podstawie ustawy zmienionej w art. 7” prowadziłoby do nieracjonalnych wniosków.

Treść art. 12 u.w.s.n. jest niejasna. Wskazuje na to analiza postępowań uregulowanych ustawami wymienionymi w tym przepisie w zestawieniu z postępowaniami prowadzonymi w oparciu o przepisy ustaw niewymienionych. Zniesienie współwłasności uregulowane w Kodeksie cywilnym byłoby prowadzone według przepisów dotychczasowych, a żądanie nabycia nieruchomości przez cudzoziemca w oparciu o znowelizowane regulacje, bo ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (jedn. tekst Dz.U. z 2016 r., Nr 1061) nie została wymieniona. Przepisy dotychczasowe miałyby zastosowanie do sprzedaży nieruchomości

rolnej w toku postępowania upadłościowego, ponieważ art. 320 Prawa upadłościowego przewiduje, że sprzedaż następuje w drodze przetargu lub aukcji, które zostały uregulowane w Kodeksie cywilnym, a nowe przepisy znajdowałyby zastosowanie do toczącej się egzekucji z nieruchomości, bo przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie zostały zmienione przez ustawę z dnia 14 kwietnia 2016 r.

Zmieniona treść art. 4 u.k.u.r. w ustępie 1 dookreśla wprowadzone sposoby nabycia nieruchomości rolnej, o jakich mowa w art. 2 pkt 7. Z art. 4 ust. 1 pkt 3 u.k.u.r. wynika, że nabycie nieruchomości rolnej następuje także w wyniku orzeczenia sądu wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym. Oznacza to, że postępowania niezakończone do dnia 30 kwietnia 2016 r., tego dotyczące, należą do wymienionych w art. 12 u.w.s.n. Tym samym ustawodawca wyraził wolę, aby w postępowaniach dotyczących wydania przez sąd takich orzeczeń stosować nadal przepisy dotychczasowe, nieprzewidujące ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych. Za taką wykładnią przemawia wzgląd na skuteczność czynności podjętych w toku egzekucji z nieruchomości, zwłaszcza opisu i oszacowania, które nie uwzględniały wprowadzonych ograniczeń. Zastosowanie nowych uregulowań mogłoby doprowadzić do zmiany warunków, pogarszającej sytuację zarówno wierzyciela, jak i dłużnika, przez obniżenie zakresu zaspokojenia i umorzenia zadłużenia, co z kolei naruszyłoby przewidzianą w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa.

Swoboda kształtowania przez państwo systemu prawa, w tym przepisów intertemporalnych, powinna mieć na względzie wskazane w art. 2 Konstytucji standardy demokratycznego państwa prawnego. Wiąże się z nimi konieczność umożliwienia obywatelom oceny następstw swoich działań w sferze obowiązującego prawa, zapewnienie bezpieczeństwa prawnego oraz możliwości przewidywania działań organów państwowych. Szczególnej ochrony wymagają tzw. interesy w toku, powszechnie rozumiane jako przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe, rozpoczęte na podstawie dotychczasowych przepisów, które ustawodawca powinien uwzględnić przy zastosowaniu technik legislacyjnych dotyczących przepisów intertemporalnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie

zwracał uwagę na potrzebę rozważenia przy nowelizacji obowiązujących aktów prawnych uszanowania interesów, które zostały wykreowane w okresie obowiązywania regulacji dotychczasowych poprzez wprowadzenie przepisów przejściowych, pozwalających na dostosowanie ich do uchwalonych zmian, umożliwiających kontynuowanie działalności (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997, nr 5 - 6, poz. 64.; z dnia 25 czerwca 2002 r., K 45/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 46). Niezaskakiwanie nowymi rozwiązaniami oraz respektowanie praw obywateli urzeczywistnia konstytucyjne zasady ustrojowe oraz zapewnia ochronę praw nabytych. Trybunał wskazał także na powinność kształtowania treści nowego prawa z poszanowaniem konstytucyjnych standardów demokratycznego prawa, do których należy zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. wyrok z dnia 10 lutego 2015 r., P 10/11, OTK-A 2015, nr 2, poz. 13). Obywatel powinien mieć możliwość określenia konsekwencji podejmowanych przez siebie działań na gruncie obowiązującego prawa, jak też ma prawo oczekiwać, że ustawodawca nie zmieni go w arbitralny sposób. Na takie oddziaływanie przepisów wskazywało także uzasadnienie projektu ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r., kładące nacisk na niezaskakiwanie adresatów nowych norm, respektowanie praw nabytych, pogłębienie zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa. Zaznaczono, że zmiany wychodzą naprzeciw społecznym oczekiwaniom i urzeczywistniają konstytucyjne zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej, a przez wprowadzenie przepisów przejściowych zapewni się ochronę praw nabytych, nie naruszając standardów demokratycznego państwa prawa. Podkreślono, że celem ustawy było wzmocnienie ochrony ziemi rolniczej przed spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze (Sejm VIII kadencji, nr druku 293). Realizacja tego celu nie powinna stanowić przeszkody do wyegzekwowania od dłużnika prawomocnie stwierdzonych zobowiązań.

Wykładnia przepisu przejściowego art. 12 u.w.s.n. przy uwzględnieniu językowego sensu użytych zwrotów, racji celowościowych, systemowych i aksjologicznych, w tym wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony interesów w toku wskazują na to, że egzekucja z nieruchomości wszczęta przed

wprowadzeniem podmiotowych ograniczeń w stosunku do nabywcy, powinna być prowadzona według dotychczasowych uregulowań. Zamiarem ustawodawcy było zatem, aby przepisy intertemporalne, przewidujące dalsze stosowanie przepisów dotychczasowych, pozwoliły zainteresowanym na dokończenie przedsięwzięć rozpoczętych przed dniem wejścia w życie zasadniczych zmian. Prowadzi to do wniosku, w okolicznościach faktycznych sprawy, które były podstawą sformułowania zagadnienia prawnego, że do egzekucji z nieruchomości rolnej wszczętej przed dniem 30 kwietnia 2016 r. nie mają zastosowania ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych wynikające z art. 2a ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego w brzmieniu nadanym art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Podzielone zostało zatem przy rozpoznawaniu przedstawionego zagadnienia prawnego stanowisko wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2017 r., III CZP 13/17.

W tej sytuacji nie było potrzeby udzielania odpowiedzi na drugie ze sformułowanych pytań, którego problematyka była zresztą przedmiotem wcześniejszych wypowiedzi w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Z tych przyczyn orzeczono, jak w uchwale.

kc

aj