

Wyrok z dnia 20 kwietnia 2006 r., IV CSK 28/06

W razie określenia przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją (art. 190 ust. 3 Konstytucji), sąd stosuje ten przepis do oceny zdarzeń, które nastąpiły przed tym terminem także wówczas, gdy orzeka po utracie mocy obowiązującej tego przepisu.

Sędzia SN Mirosława Wysocka (przewodniczący)

Sędzia SN Gerard Bieniek (sprawozdawca)

Sędzia SN Elżbieta Skowrońska-Bocian

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Danuty Marii K., Ireny Sabiny W., Zuzanny Franciszki L., Janusza Stanisława G. i Ryszarda Wiesława G. przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych, Oddziałowi Terenowemu w O. o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 20 kwietnia 2006 r. skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 7 lipca 2005 r.

uchylił zaskarżony wyrok i oddalił apelację powodów od wyroku Sądu Okręgowego w Olsztynie z dnia 9 lutego 2005 r. oraz zasądził od powodów na rzecz pozwanej kwoty po 1450 zł tytułem kosztów postępowania apelacyjnego i po 720 zł tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyrokiem z dnia 7 lipca 2005 r. zobowiązał Agencję Nieruchomości Rolnych, Oddział Terenowy w O. do złożenia oświadczenia woli na podstawie którego Agencja przenosi na współwłasność powodów Danuty K., Ireny W., Zuzanny L., Janusza G. i Ryszarda G. po 1/5 udziału w nieruchomości położonej w obrębie S., gmina R., składającej się z działki nr 20/10, o powierzchni 19,4200 ha, objętej księgą wieczystą nr (...) Sądu Rejonowego w Giżycku, wchodzącą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa za cenę 202 000 zł,

przy czym na poczet ceny zalicza się po 40 400 zł każdemu z nabywców z tytułu wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego, na podstawie zaświadczenia z dnia 31 marca 1999 r. wydanego przez Starostę W.

Ustalono, że powodowie w dniu 6 kwietnia 2004 r. wzięli udział w przetargu na sprzedaż nieruchomości położonej w S., o powierzchni 19,4200 ha i jako jedyni uczestnicy wylicytowali cenę 202 000 zł. Pismem z dnia 2 czerwca 2004 r. poinformowano powodów o terminie sporządzenia umowy sprzedaży wyznaczonym na dzień 15 czerwca 2004 r. oraz o zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży kwoty 48 692 zł, następnie zwaloryzowanej do wysokości 49 619 zł, stanowiącej 15% wartości tzw. mienia zabużańskiego ustalonej na kwotę 248 142 zł w zaświadczeniu Starosty W. z dnia 31 marca 1999 r. Powodowie zwrócili się do pozwanej o zmianę terminu zawarcia umowy oraz o zawarcie umowy przy zaliczeniu na poczet ceny sprzedaży każdemu z powodów kwoty 40 400 zł, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r. o uznaniu niekonstytucyjności art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży lub spłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego (Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39 – dalej: "ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r."). Ostatecznie do zawarcia umowy nie doszło.

Sąd Okręgowy powództwo oddalił podniósł, że strony dokonując przybicia (art. 70² § 2 k.c.) ustaliły, iż łączna cena sprzedaży wyniesie 202 000 zł, a do zaliczenia wartości „mienia zabużańskiego“ miały zastosowanie obowiązujące przepisy. Artykuł 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. obowiązywał w dniu przetargu oraz w dniu orzekania przez Sąd Okręgowy, skoro zgodnie z wymienionym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego przestał obowiązywać dopiero z dniem 30 kwietnia 2005 r. Wskazany przepis przewidywał ograniczenie prawa zaliczenia do 15% wartości „mienia zabużańskiego”. Odmienne ocenił ten stan rzeczy Sąd Apelacyjny, który podniósł, że w dniu orzekania (7 lipca 2005 r.) przepis ten już nie obowiązywał, a sąd nie może stosować przepisów, które są niezgodne z Konstytucją.

Wyrok ten zaskarżyła skargą kasacyjną pozwana Agencja, zarzucając naruszenie art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 kwietnia 2005 r. w związku z art. 190 ust. 3 Konstytucji

przez odmowę zastosowania tego przepisu w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., oraz wносиła o zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie powództwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r., na poczet ceny sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego takich nieruchomości oraz ceny sprzedaży położonych na nich budynków, innych urządzeń oraz lokali osobom, które pozostawiły mienie poza granicami obecnego państwa polskiego zalicza się, z zastrzeżeniem ust. 2, wartość tych nieruchomości. Przepis ten stanowił, że zaliczenia wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego dokonuje się w wysokości równej 15% wartości tych nieruchomości, przy czym wysokość zaliczonej kwoty nie mogła przewyższać 50 000 zł. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 15 grudnia 2004 r. K 2/04 (Dz.U. Nr 273, poz. 2722) stwierdził m.in., że art. 3 ust. 2 jest niezgodny z art. 2, 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, iż ustala arbitralnie granice realizacji prawa zaliczenia w sposób nieuwzględniający zróżnicowanej sytuacji osób uprawnionych. Równocześnie Trybunał Konstytucyjny ustalił, że przepis ten traci moc obowiązującą z dniem 30 kwietnia 2005 r.

Dokonując odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej art. 3 ust. 2, podniósł, że uczynił to celem kompleksowego i rzetelnego oszacowania możliwości realnego całościowego i możliwie ostatecznego zaspokojenia roszczeń związanych z prawem zaliczenia oraz ustanowienia poprawnych konstytucyjnie regulacji ustawowych eliminujących przeszkody, a także nieprawidłowości w postępowaniu organów i instytucji państwowych, nie wyłączając instytucji organizujących i przeprowadzających przetargi na nieruchomości stanowiące mienie Skarbu Państwa.

Ustawodawca zrealizował to zalecenie Trybunału Konstytucyjnego w ten sposób, że uchwalono nową ustawę z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawionych nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169, poz. 1418), która weszła w życie dnia 7 października 2005 r. i z tym dniem utraciła moc ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. W konsekwencji, w okresie od dnia 1 maja 2005 r. (po utracie mocy obowiązującej art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. do dnia 7 października 2005 r. (data wejścia w życie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r.) powstała luka w prawie. Jeżeli

bowiem art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. stwierdzał, że na poczet oceny sprzedaży lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego zalicza się wartość mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa polskiego z zastrzeżeniem art. 3 ust. 2, który wprowadzał ograniczenie zaliczenia do 15% wartości (nie więcej niż 50 000 zł), to utrata mocy obowiązującej tego przepisu z dniem 30 kwietnia 2005 r. uzasadnia tezę, iż w okresie od dnia 1 maja 2005 r. do dnia 7 października 2005 r. powstała luka w prawie, którą można wypełnić tylko w drodze analogii. Jednocześnie należy zauważyć, że skoro Trybunał Konstytucyjny we wskazanym wyroku odroczył utratę mocy obowiązującej art. 3 ust. 2 do dnia 30 kwietnia 2005 r., to obowiązkiem organów władzy ustawodawczej było uregulowanie kwestii zakresu prawa zaliczenia wartości mienia państwowego poza obecnymi granicami państwa polskiego na poczet ceny lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego przed dniem 1 maja 2005 r. Ustawodawca nie wywiązał się z tego obowiązku, zatem wyrządzona z tego tytułu szkoda może być przesłanką roszczenia odszkodowawczego, którego podstawą jest art. 417¹ § 4 k.c.

W niniejszej sprawie przetarg, który wygrali powodowie, odbył się w dniu 6 kwietnia 2004 r., a więc pod rządem art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r., która weszła w życie z dniem 30 stycznia 2004 r. Wskazany przepis obowiązywał również w chwili orzekania przez Sąd Okręgowy (9 lutego 2005 r.), natomiast w chwili orzekania przez Sąd Apelacyjny (7 lipca 2005 r.) już nie obowiązywał. Taki stan rzeczy wymaga w pierwszej kolejności rozstrzygnięcia kwestii, jakie przepisy prawa materialnego są właściwe dla oceny roszczenia powodów o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości. W szczególności chodzi o odpowiedź na pytanie, czy w sprawie znajdują zastosowanie przepisy obowiązujące w chwili zawiadomienia powodów o przyjęciu oferty (wówczas obowiązywał art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r.), czy też – przy zastosowaniu reguły wyrażonej w art. 316 k.p.c. – stan prawny obowiązujący w chwili orzekania przez sąd, gdy art. 3 ust. 2 już nie obowiązywał.

Zgodnie z art. 316 § 1 k.p.c., sąd wydaje wyrok biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy. Jest poza sporem, że sformułowanie „stan rzeczy” obejmuje również stan prawny, w szczególności w zakresie prawa materialnego. Oznacza to, że wydając wyrok sąd stosuje przepisy prawa materialnego obowiązujące w chwili zamknięcia rozprawy. Według tej zasady orzekał Sąd Apelacyjny, wskazując, że w chwili orzekania utracił już moc

obowiązującą art. 3 ust. 2, a zatem zaliczeniu powinna podlegać pełna wartość mienia pozostawionego poza obecnymi granicami państwa polskiego. Podstawy prawnej takiego zaliczenia Sąd ten upatrywał w art. 3 ust. 1, który wyrażał regułę zaliczenia wartości mienia, jednak „z zastrzeżeniem ust. 2”, czego Sąd Apelacyjny nie dostrzegł. To zastrzeżenie oznaczało, że uprawnienie do zaliczenia jest ograniczone do 15% wartości, nie więcej niż 50 000 zł. Skoro więc z dniem 30 kwietnia 2005 r. przepis art. 3 ust. 2 ustawy utracił moc obowiązującą, to przestało obowiązywać wskazane ograniczenie, a w braku nowych rozwiązań prawnych (obowiązywały one od dnia 7 października 2005 r.) powstała – wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego – luka w prawie, którą należy wypełnić w drodze analogii. W konkretnej sytuacji nie zachodzi jednak taka potrzeba, gdyż reguła wyrażona w art. 316 § 1 k.p.c. nie znajduje zastosowania. Należy zauważyć, że regułę tę wyłączyć mogą nie tylko przepisy przejściowe, które mogą nakazywać stosowanie przepisów dotychczasowych, lecz również przepisy prawa materialnego o charakterze szczególnym. Takim przepisem jest art. 70³ § 3 k.c. obowiązujący od dnia 25 września 2003 r., który stanowi, że do ustalenia chwili zawarcia umowy w drodze przetargu stosuje przepisy dotyczące przyjęcia oferty, chyba że w warunkach przetargu zastrzeżono inaczej. Oznacza to, że znajdują tu zastosowanie art. 66 § 2, art. 67, 68, 69 i 70 k.c.

W konsekwencji do ustalenia chwili zawarcia umowy stosuje się przepisy obowiązujące w czasie skierowania do oferenta zawiadomienia o wyborze oferty. Ta reguła znajduje zastosowanie także wówczas, gdy ważność umowy zależy od spełnienia szczególnych wymagań przewidzianych w ustawie, np. zachowania formy aktu notarialnego (odesłanie zawarte w art. 70³ § 3 k.c. do odpowiedniego stosowania art. 70² § 2 k.c.). Bez znaczenia jest przy tym, czy zawarcie umowy w formie szczególnej (aktu notarialnego) następuje dobrowolnie, czy w wyniku uwzględnienia roszczenia o zawarcie umowy. Jeśli więc do ustalenia chwili zawarcia umowy stosuje się przepisy dotyczące przyjęcia oferty, w tym przypadku przepisy obowiązujące w chwili skierowania do oferentów oświadczenia o przyjęciu oferty, to w tym czasie obowiązywał bezspornie art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. Nie ulega więc wątpliwości, że zastosowanie w niniejszej sprawie miał art. 3 ust. 2, a skoro powodowie domagali się zawarcia umowy sprzedaży na warunkach pełnego zaliczenia wartości mienia, a więc z pominięciem art. 3 ust. 2 ustawy, to tak sformułowane roszczenie nie mogło być uwzględnione.

Do takiego samego rezultatu prowadzi zastosowanie reguły wyrażonej w art. 316 § 1 k.p.c., czyli rozstrzygnięcie sprawy na podstawie stanu prawnego obowiązującego w chwili orzekania przez Sąd Apelacyjny. Przede wszystkim należy rozważyć, jakie skutki prawne wywołuje odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej wadliwej normy prawnej. O takim odroczeniu orzeczono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., K 2/04, w odniesieniu do art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. Jest poza sporem, że jeżeli Trybunał odracza termin utraty mocy obowiązującej przez wadliwą normę, to ustawa zachowuje moc przez wskazany w orzeczeniu okres (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Sądy i inne organy państwowe powinny tę normę stosować z wyjątkiem sprawy, która była przyczyną wszczęcia postępowania przed Trybunałem. Możliwość pominięcia w tym okresie wadliwej normy przez sądy i inne organy w procesie stosowania prawa oznaczałaby w istocie przekreślenie sensu odroczenia, a więc i sensu art. 190 ust. 3 Konstytucji. Jeżeli bowiem sąd nie musi normy nadal obowiązującej stosować, to w istocie nie muszą jej stosować również podmioty, do których norma jest bezpośrednio adresowana, gdyż ewentualne związane z tym sankcje będą przez sądy kształtowane tak jakby norma nie obowiązywała. Nie można tu bez zastrzeżeń odróżniać, jak sugerują niektóre orzeczenia Sądu Najwyższego, obowiązywania prawa od jego stosowania – prawo niestosowane przez organy państwowe, zwłaszcza sądy, w istocie nie obowiązuje (*desuetudo*). Warto też zwrócić uwagę, że częstym motywem odraczania skutków orzeczenia jest dążenie do uniknięcia sytuacji, w której powstałaby luka w prawie, co dotyczy m.in. przypadków, gdy w związku z wadliwością upoważnienia ustawowego traciłyby moc akty wykonawcze, często materialnie niebudzące wątpliwości. Jeżeli odroczenie ma mieć sens, to tylko wtedy, gdy organy państwowe, w tym sądy, będą stosować wadliwą normę.

Z drugiej strony trudna do przyjęcia jest sytuacja, w której akty stosowania prawa (wadliwej normy) mogłyby, po ostatecznej utracie przez akt mocy obowiązującej, zostać wzruszone przez wznowienie postępowania. Prowadzi to do wniosku, że w przypadku odroczenia skuteczności orzeczenia nie ma również możliwości późniejszego wznowienia postępowania. W takiej sytuacji korygowanie skutków bezprawia powinno być, jeżeli jest oczywiście możliwe, obowiązkiem ustawodawcy.

Można także inaczej oceniać skutki odroczenia, twierdząc, że wprawdzie w okresie przejściowym sądy mają obowiązek stosować wadliwą normę, lecz po jego upływie, a więc gdy norma utraci moc obowiązującą, istnieje możliwość skorygowania wcześniejszych orzeczeń na drodze wznowienia postępowania. Odroczenie miałyby wówczas tylko takie znaczenie, że dawałyby legislatorowi czas na przygotowanie aktów prawnych, które pozwalałyby na skorygowanie skutków bezprawia. Skutki takiego rozwiązania nie są jednak w pełni zadowalające, co łatwo zobrazować na przykładzie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które było podstawą zagadnienia prawnego rozstrzygniętego uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2003 r. III CZP 45/03 (OSNC 2004, nr 9, poz. 136).

W takim ujęciu, mimo odroczenia termin utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjną normę wyrażoną w art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (jedn. tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.), wyłączającą swobodę ustalania czynszu, prywatni właściciele lokali mogliby wypowiadać wysokość czynszu niezgodnie z nadal obowiązującą normą, „uzyskać” niekorzystne orzeczenie sądowe i to tylko po to, aby następnie – po utracie mocy przez tę normę – wznowić postępowanie i uzyskać czynsz w znacznie wyższej wysokości. Także każde inne odroczenie byłoby zachętą do niezastosowania się do wadliwej, lecz nadal obowiązującej normy, gdyż ewentualne niekorzystne rozstrzygnięcia organów państwowych byłyby następnie korygowane przez wznowienie postępowań. Możliwość legislacyjnego przeciwdziałania takim postępowaniom byłaby istotnie ograniczona ze względu na zasadę *lex retro non agit*, która wprawdzie nie obowiązuje bezwzględnie, ale której przełamanie przy bardzo złożonym splocie wchodzących w grę interesów mogłoby okazać się niemożliwe.

Rozważania dotyczące możliwości późniejszego wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem dotyczą także orzeczeń w postępowaniach zwykłych, wydawanych po utracie przez normę mocy obowiązującej, nieuwzględniających wadliwej normy do oceny zdarzeń, które wystąpiły przed utratą przez nią mocy obowiązującej. Nieuwzględnienie tej normy przez Sąd podważałoby sens odroczenia terminu utraty mocy wiążącej przez wadliwą normę. Obowiązywanie tej normy byłoby w praktyce, także w okresie przejściowym, fikcją, skoro podmioty prawa, znając perspektywę utraty mocy obowiązującej, przestałyby stosować się do dyspozycji normy. (...)

Powyższe argumenty skłaniają do przyjęcia tezy, że odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu przez Trybunał Konstytucyjny wyraża jednoznacznie myśl o prospektywnym działaniu takiego orzeczenia. Oznacza, że do czasu utraty mocy obowiązującej określonego przepisu, sądy i inne organy powinny stosować ten przepis. Taki skutek działania orzeczenia Trybunału, który odroczył utratę mocy obowiązującej przepisu, eliminuje też możliwość wznowienia postępowania. Oznacza też, że w toku postępowania sądy powinny uwzględniać wadliwe normy prawne do oceny zdarzeń, które wystąpiły jeszcze przed utratą przez tę normę mocy obowiązującej. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 lipca 2003 r., III CZP 45/03 oraz w uchwale z dnia 23 stycznia 2004 r., III CZP 112/03 (OSNC 2005, nr 4, poz. 61). Skład orzekający w niniejszej sprawie stanowisko to podziela.

Skoro więc Sąd Apelacyjny orzekł po utracie mocy obowiązującej art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r., a jednocześnie nie obowiązywała jeszcze ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, to powstałą lukę prawną należało wypełnić przez zastosowanie w drodze analogii art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. Wymagała tego treść art. 3 ust. 1 tej ustawy, w którym – normując prawo zaliczenia – wskazano wyraźnie, że następuje to „z zastrzeżeniem ust. 2”. Skoro ustawodawca nie wykonał obowiązku wydania przepisu określającego zakres zaliczenia sprzed dnia 1 maja 2005 r., to w rachubę może wchodzić odpowiedzialność odszkodowawcza przewidziana w art. 417¹§ 4 k.c. Gdyby bowiem ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej weszła w życie przed dniem 1 maja 2005 r., to wówczas zaliczenie mogłoby nastąpić w wysokości 20 % wartości nieruchomości (art. 13 ust. 2 tej ustawy). W każdym razie brak podstaw do nałożenia na pozwaną Agencję obowiązku zawarcia umowy sprzedaży przy pełnym zaliczeniu wartości mienia, a takie żądania zgłosili powodowie.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c., orzeczono, jak w sentencji.