

Uchwała z dnia 3 kwietnia 1996 r.
III AZP 1/96

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Andrzej Kijowski (sprawozdawca), Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa Oddziału Terenowego w R. na decyzję ostateczną Wojewody P. z dnia 10 czerwca 1994 r. w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji przekazujących w użytkowanie Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w M.N. nieruchomości Skarbu Państwa oraz przekazania tych nieruchomości do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 3 kwietnia 1996 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie postanowieniem z dnia 21 listopada 1995 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

Czy na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 107, poz. 464 ze zm. obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 1995 Nr 57, poz. 299) - podlegają przekazaniu do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa grunty Skarbu Państwa użytkowane przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną na których użytkownik wybudował budynek mieszkalny wielorodzinny przeznaczony na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych pracowników takiej spółdzielni i budynek administracyjno-mieszkalny (agronomówka) wykorzystywany przez użytkownika na cele biurowe i mieszkalne, przeznaczone w planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego na adaptację istniejącej zabudowy tego rodzaju ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jednolity tekst: Dz.U. z 1995 r., Nr 57, poz. 229) przekazaniu do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa podlegają także zabudowane grunty Skarbu Państwa użytkowane przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną i przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego w dniu wygaśnięcia takiego użytkowania na cele gospodarki rolnej.

U z a s a d n i e n i e

Zagadnienie prawne przedstawione w sentencji powstało na tle następującego stanu faktycznego.

Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna [...] w M.N. otrzymała w latach 1968- 1975 w bezpłatne użytkowanie szereg położonych w tejże wsi nieruchomości rolnych będących własnością Skarbu Państwa (Państwowego Funduszu Ziemi), m.in. działkę nr 1110/1.

W 1969 r. przeprowadzono w M.N. postępowanie scaleniowe, w którym za działkę nr 1110/1 wydzielono ekwiwalent, obejmujący działki oznaczone numerami 820-825.

Po wymianie gruntów w 1979 r. działki te zmieniły oznaczenie na działkę nr 824/1 o powierzchni 8,08 ha. W 1993 r. działkę nr 824/1 podzielono na działki 824/2, 824/3, 824/4.

W 1974 r. na działce nr 824/3 o powierzchni 0,20 ha RSP w M.N. wybudowała z własnych środków czterorodzinny budynek mieszkalny i dwa budynki gospodarcze. Natomiast na działce nr 824/4 o powierzchni 0,22 ha wybudowała budynek administracyjno-mieszkaniowy (agronomówkę) i budynek gospodarczy. Obie działki pozostają ogrodzone i nie są wykorzystywane na cele rolnicze. W miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy L. działkę nr 824/3 przeznaczono pod adaptację istniejącej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, z możliwością jej dogęszczenia, zaś działkę nr 824/4 na adaptację istniejącego budynku administracyjno-mieszkalnego, z możliwością jego rozbudowy.

W związku z likwidacją RSP w M.N. kierownik Urzędu Rejonowego w J., decyzją z dnia 18 kwietnia 1994 r., [...], wydaną na podstawie art. 16 ust. 3, art. 18 i art. 19 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 464 ze zm.), stwierdził wygaśnięcie kilku decyzji przekazujących tejsze Spółdzielni w użytkowanie szeregu nieruchomości rolnych (m.in. działki nr 824/3 i 824/4) i przekazał je do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Po rozpatrzeniu odwołania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa-Oddział Terenowy w R., decyzję tę utrzymał w mocy Wojewoda P., decyzją z dnia 10 czerwca 1994 r., [...].

Decyzję tę Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa-Oddział Terenowy w R. zaskarżyła w dniu 12 lipca 1994 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie, który zarządzeniem z dnia 2 listopada 1994 r. przekazał skargę według właściwości do rozpatrzenia przez nowo powołany Ośrodek Zamiejscowy NSA w Rzeszowie.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie, postanowieniem z dnia 21 listopada 1995 r., [...], przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne sformułowane w sentencji, które budząc poważne wątpliwości warunkuje równocześnie rozwiązanie zaistniałego między stronami sporu, czy działki nr 824/3 i 824/4 są obecnie nieruchomościami rolnymi w rozumieniu art. 461 k.c. w zw. z art. 1 pkt 1 powołanej wyżej ustawy z dnia 19 października 1991 r.

Wojewoda P. z powołaniem się na brzmienie art. 461 k.c. twierdzi, że skoro wymienione działki wchodziły w skład gospodarstwa rolnego RSP w M.N., stanowiąc jej zaplecze administracyjne, mieszkalne i gospodarcze, to nie przestały być nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Przemawia też za tym miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego gminy L., przewidujący adaptację obiektów Spółdzielni. Do przedmiotowej sprawy nie ma zaś zastosowania ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.), gdyż jej przepisy nie dotyczą gruntów zabudowanych, wchodzących w skład gospodarstw rolnych i położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej i leśnej (art. 1 ust. 2).

Natomiast skarżąca Agencja prezentuje stanowisko, że nieruchomości rolne w rozumieniu art. 461 k.c. to przede wszystkim grunt, który jest lub może być, np. po rekultywacji, wykorzystywany do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie. Pojęcie wytwórczości w rolnictwie należy zaś rozumieć w sposób określony przepisami ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.). Według nich grunt zabudowany budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym, względnie budynkiem administracyjno-mieszkalnym nie nadaje się do prowadzenia rolniczej działalności wytwórczej. Pojęcie nieruchomości rolnej według art. 461 k.c. nie jest uwarunkowane przeznaczeniem gruntów w planie zagospodarowania przestrzennego. Odwoływanie się Wojewody do pojęcia gospodarstwa rolnego rolniczej spółdzielni produkcyjnej jest zaś bezprzedmiotowe, gdyż takiego pojęcia nie ma w ustawie z dnia 19 października 1991 r.

Spór prawny stron dotyczy zatem w ocenie NSA ustalenia przedmiotowego zakresu art. 461 k.c. w związku z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. oraz art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. Zakresy te ze względu na różne cele wspomnianych ustaw powinny się wykluczać, więc musi istnieć kryterium wykluczające kolizję powołanych przepisów.

Definicja nieruchomości rolnej według art. 461 k.c. zawiera zwrot "grunty, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji rolnej, zwierzęcej, ogrodniczej, sadowniczej i rybnej". Przez działalność wytwórczą należy więc z językowego punktu widzenia rozumieć wymienioną w tym przepisie produkcję rolniczą.

Kryterium rozdzielenia zakresu przedmiotowego art. 461 k.c. i art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce gruntami nie może też zdaniem NSA stanowić art. 3 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który pojęcie działalności rolniczej określa w sposób nie odbiegający od wytwórczości rolniczej w potocznym znaczeniu tego słowa. Wątpliwości budzi jednak użyty w art. 461 k.c. zwrot o "gruncie, który może być użyty do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie". Dotyczy to gruntu, który nie jest wprawdzie, ale mógłby na taki cel być przeznaczony w przyszłości.

Z kolei art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. odnosi się do gruntów zabudowanych oraz do gruntów niezabudowanych przeznaczonych na cele zabudowy w planach zagospodarowania przestrzennego. Z zakresu tego zostały jednak wyłączone grunty zabudowane wchodzące w skład gospodarstw rolnych oraz związane z państwowym gospodarstwem leśnym i położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na cele gospodarki rolnej i leśnej (art. 1 ust. 2 tej ustawy).

Powyższe rozważania uzasadniają według NSA wnioski, iż kryterium rozgraniczającym przedmiotowy zakres art. 461 k.c. oraz art. 1 ustawy o gospodarce gruntami jest pojęcie gospodarstwa rolnego i przeznaczenie gruntów w planie zagospodarowania przestrzennego. Inna sprawa, że art. 461 k.c. uwzględnia tylko kryterium faktycznego przeznaczenia nieruchomości i nie odsyła do planów zagospodarowania przestrzennego. Poza tym Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 14 grudnia 1984 r., III CZP (OSNCP 1985 z. 10 poz. 149) uznał, że nieruchomości rolne nie obejmują nieużytków, a więc gruntów, które nawet przy zastosowaniu odpowiednich zabiegów agrotechnicznych nie nadawałyby się do produkcji rolniczej. W literaturze prawniczej można zresztą spotkać pogląd, że grunt rolny przeznaczony przed dniem 31

grudnia 1991 r. w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy, nie należy z mocy prawa do Państwowego Funduszu Ziemi i dlatego nie podlega przekazaniu do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (por. E. Drozd, Z. Truszkiewicz: Gospodarka gruntami i wyłączenie nieruchomości, Komentarz, Kantor Wydawniczy "Zakamycze", Kraków 1995, s. 18).

Przedmiotowe działki nr 824/3 i 824/4 były zabudowane i przed wejściem w życie ustawy z dnia 19 października 1991 r. zostały przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego do adaptacji istniejącej zabudowy przez RSP w M.N. Skoro jednak wymienione działki wchodziły w tej Spółdzielni w skład jej gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 553 k.c., to mogą być zdaniem NSA przekazane do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Wspomniane wyżej działki wchodziły w skład Państwowego Funduszu Ziemi, którego grunty są objęte zakresem zastosowania ustawy z dnia 19 października 1991 r. na podstawie przepisu jej art. 2 ust. 1 pkt. 3. Można by więc twierdzić, że nieruchomości Skarbu Państwa wchodzące w skład Państwowego Funduszu Ziemi i przekazane w użytkowanie rolniczym spółdzielniom produkcyjnym są z chwilą wygaśnięcia takiego uprawnienia przekazywane do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Swoje stanowisko NSA ocenia jednak jako dyskusyjne, chociażby dlatego, że jest wątpliwe, czy nieruchomość zabudowana wielorodzinnym budynkiem mieszkalnym wchodzi w skład gospodarstwa rolnego rolniczej spółdzielni produkcyjnej, tzn. ma rzeczywiście związek z prowadzeniem gospodarstwa rolnego w ścisłym znaczeniu tego słowa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zakres normowania przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jednolity tekst: Dz. U. z 1995 r., Nr 57, poz. 299), powoływanej dalej jako "ustawa" lub "ustawa z 1991 r.", obejmuje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa określonym w jej art. 1. Przepis ten odnosi się do: nieruchomości rolnych w rozumieniu kodeksu cywilnego i innych nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych (pkt 1); innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń (pkt 2); lasów nie wydzielonych z nieruchomości określonych w pkt 1 i 2 (pkt 3).

Nieruchomości rolne w rozumieniu art. 461 k.c. zostały więc przez art. 1 pkt 1 ustawy objęte zakresem jej zastosowania bez względu na ich przeznaczenie w planach zagospodarowania przestrzennego. Z kolei "inne nieruchomości" (tzn. nie będące gruntami rolnymi według k.c.) położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej poddano przepisom ustawy niezależnie od tego, czy są to grunty niezabudowane, czy też grunty zabudowane, choćby nawet nie wchodzące w skład gospodarstw rolnych.

To co wyżej powiedziano dotyczy nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy w: zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych (pkt 1); użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych (pkt 2); użytkowaniu lub

faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych (pkt 3); Państwowym Funduszu Ziemi (pkt 4).

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., Nr 30, poz. 127 ze zm.), powołana dalej jako "ustawa z 1985 r.", określa natomiast zasady wywłaszczania nieruchomości oraz zasady gospodarowania gruntami zabudowanymi i gruntami przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy (art. 1 ust. 1). Zasady gospodarowania gruntami nie odnoszą się jednak do gruntów zabudowanych, wchodzących w skład gospodarstw rolnych oraz związanych z państwowym gospodarstwem leśnym i położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na cele gospodarki rolnej i leśnej (art. 1 ust. 1).

Porównanie stylizacji cytowanych przepisów obu ustaw sugeruje, że zakresy ich zastosowania w odniesieniu do wymienionych kategorii nieruchomości Skarbu Państwa częściowo się krzyżują, czego wszakże nie można przypisać zamiarom racjonalnego prawodawcy. Dlatego w oderwaniu od brzmienia powołanych przepisów przyjęć należy, że ustawa z 1991 r. zmodyfikowała zakres zastosowania przepisów wcześniejszej ustawy z 1985 r. Owa modyfikacja polegała na tym, że do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa weszły też - podlegające przedtem ustawie z 1985 r. - grunty rolne w rozumieniu art. 461 k.c., przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy, jak też grunty zabudowane, przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, jeżeli obie kategorie gruntów pozostawały w sytuacji określonej przez art. 2 ustawy z 1991 r. Takimi jednak nieruchomościami Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa dysponuje przy odpowiednim zastosowaniu przepisów o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, uwzględniając przepisy art. 24 ust. 1 pkt 4, ust. 5 i ust. 6, art. 38a oraz art. 42-56 ustawy z 1991 r. (art. 12 ust. 4 tej ustawy). Natomiast Agencja stosuje wyłącznie zasady określone w ustawie z 1991 r., jeżeli dysponuje nieruchomością rolną łącznie z innymi nieruchomościami (art. 12 ust. 5). Nadmienić trzeba, że przepisy ust. 4 i 5 (oraz 6) zostały do art. 12 ustawy z 1991 r. dodane przez ustawę nowelizacyjną z dnia 29 grudnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 1, poz. 3).

Po ustaleniach doprecyzowujących zakresy zastosowania obu ustaw można przystąpić do wykładni art. 16 ustawy z 1991 r. Przepis ten dotyczy znajdującego się w użytkowaniu spółdzielni, osób fizycznych, a także innych niepaństwowych jednostek organizacyjnych mienia Skarbu Państwa będącego "nieruchomościami rolnymi" w rozumieniu art. 1 pkt 1 ustawy, a więc zarówno nieruchomościami rolnymi według kodeksu cywilnego, jak też "innymi nieruchomościami", nie wyłączając gruntów zabudowanych, położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej.

Tak pojęte nieruchomości rolne Skarbu Państwa pozostały po wejściu w życie ustawy nadal we władaniu ich użytkowników na dotychczasowych warunkach aż do chwili zawarcia z Agencją nowych umów, o których mowa w rozdziałach 6 ("Sprzedaż i nabywanie nieruchomości") i 8 ("Dzierżawa i najem") ustawy (art. 16 ust. 1). Gdyby jednak w terminie określonym w art. 13 ust. 1 ustawy (tj. początkowo dwóch, a następnie, tzn. od 19 stycznia 1994 r, trzech lat od dnia wejścia ustawy w życie) nie doszło do zmiany warunków dotychczasowego użytkowania, to użytkowanie

ustanowione na podstawie umowy lub decyzji administracyjnej wygasa z mocy prawa (art. 16 ust. 2). W takiej sytuacji rejonowy organ rządowej administracji ogólnej, właściwy ze względu na położenie nieruchomości, stwierdza w drodze decyzji wygaśnięcie wcześniejszych decyzji o ustanowieniu użytkowania i przekazuje mienie do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 16 ust. 3). Przekazanie do Zasobu obejmuje nieruchomości rolne w rozumieniu kodeksu cywilnego, jak też inne nieruchomości Skarbu Państwa, w tym grunty zabudowane, które w dniu wygaśnięcia prawa ich użytkowania przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną były w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczone na cele gospodarki rolnej. Za części składowe nieruchomości oraz za nie pobrane pożytki, które zostaną przejęte wraz z nieruchomością, dotychczasowemu jej użytkownikowi przysługuje odszkodowanie ustalone odpowiednio na zasadach art. 30 ust. 2 ustawy (art. 16 ust. 4).

Z wyżej wskazanych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści wskazanej w sentencji.

=====