

# ORZECZNICTWO NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH STOSUNKÓW ROLNYCH W 2013 R.

## 1. Mienie zabużańskie

Problematykę mienia zabużańskiego reguluje ustawa z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418 ze zm.). Ustawa w art. 1 określa zasady realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej w wyniku wypędzenia z byłego terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego opuszczenia w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r., dokonanego na podstawie wymienionych układów republikańskich, umów z ZSRR, a także gdy na skutek innych okoliczności związanych z wojną rozpoczętą w 1939 r. osoby były zmuszone opuścić byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei art. 2 ustawy stanowi, że prawo do rekompensaty przysługuje właścicielowi nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli spełnia on łącznie następujące wymogi: był 1 września 1939 r. obywatelem polskim i miał miejsce zamieszkania na byłym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu wskazanych przepisów oraz opuścił byłe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z przyczyn, o których mowa w art. 1, lub z tych przyczyn nie mógł na nie powrócić.

**„Włączenie do kolchozu lub nacjonalizacja z innych przyczyn nieruchomości, których dotyczy art. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418 z późn. zm.), samo przez się nie wyklucza prawa do rekompensaty, określonego w art. 2 tej ustawy”.**

Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z 16 grudnia 2013 r., I OPS 11/13

W uzasadnieniu uchwały Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że art. 2 w związku z art. 1 ustawy z 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej nie wyklucza przyznania rekompensaty osobom, które w chwili wybuchu II wojny światowej były właścicielami nieruchomości położonych na Kresach, a które to nieruchomości zostały, jako następstwo postanowień jałtańskich, przejęte i skolektywizowane przez ZSRR. Zajmując przy tym tego rodzaju generalne stanowisko, skład orzekający dostrzegł, że w istocie rzeczy w analizowanym stanie prawnym budzą wątpliwość dwie kwestie: po pierwsze – czy włączenie nieruchomości w obręb koł-

chozu prowadziło do pozbawienia własności nieruchomości jej dotychczasowego właściciela i po drugie – czy art. 2 w związku z art. 1 ustawy zabużańskiej powinien być rozumiany w ten sposób, że do przesłanek prawa do rekompensaty należy wymóg, aby przedwojenny właściciel nieruchomości był jej właścicielem również w chwili opuszczenia byłego terytorium państwa polskiego, czyli czy nacjonalizacja nieruchomości dokonana przed opuszczeniem jej przez byłego właściciela jest okolicznością wykluczającą możliwość ustalenia prawa do rekompensaty. W tym drugim zatem przypadku pozostające do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne obejmuje sytuację bardziej ogólną, w której niejako zamyka się pierwsza z wyżej wymienionych kwestii.

Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, że – jak podnosi się w literaturze przedmiotu – problem regulacji kwestii majątkowych związanych z przymusową migracją obywateli polskich zamieszkujących tereny wschodnie II Rzeczypospolitej Polskiej powstał już we wrześniu 1939 r. na skutek bezprawnego zajęcia tych terenów przez wojska radzieckie. Związek Radziecki po zakończeniu kolektywizacji rolnictwa na własnym obszarze, co miało miejsce w latach trzydziestych ubiegłego wieku, rozpoczął w okresie 1940-1941 kolektywizację na zajętych – na mocy postanowień paktu Ribbentrop–Mołotow – terenach Kresów Wschodnich<sup>2</sup>. Podkreślenia też wymaga, że z obawy o społeczny odbiór nowa struktura gospodarcza w rolnictwie była na tych terenach wprowadzana stopniowo. W pierwszej kolejności rekwirowano majątki nieruchomości większych posiadaczy ziemskich (przeważnie Polaków) oraz polskich osadników. Właściciele mienia byli zaś najczęściej deportowani, więzieni lub wręcz pozbawiani życia. Z należącego do nich mienia nieruchomościowo tworzone sowchozy, czyli państwowe gospodarstwa rolne. Następnie, w kolejnych latach przejmowano już ziemię indywidualnych rolników, włączając ją – w tym przypadku – do kolchozów, czyli swego rodzaju wspólnot spółdzielczych<sup>3</sup>.

Zaznaczyć należy, że pomiędzy obiema formami kolektywnego gospodarowania ziemią istniały – z punktu widzenia formalnego – zasadnicze różnice. Obowiązujące do 1969 r. na obszarze wszystkich republik radzieckich zasady funkcjonowania kolchozów były uregulowane w art. 5, 7 i 8 Konstytucji ZSRR z 1936 r. i w tzw. Wzorcowym statucie artelu rolnego (kolchozu), przyjętym w formie uchwały RKL i k.c. WKP (b) z 18 lutego 1935 r.<sup>4</sup> W odróżnieniu od sowchozu (cały jego majątek stanowił własność państwową), ziemia, którą dysponował kolchoz, oddawana była do niego nie na własność, lecz „do użytkowania bezpłatnego i bezterminowego, czyli na wieczne czasy” (art. 8 Konstytucji ZSRR). Poza tym, zgodnie z art. 7 zd. 2 Konstytucji ZSRR, każda zagroda kolchozowa miała „w osobistym użytkowaniu” tzw. przyzagrodową działkę ziemi, „na własność osobistą” zaś – gospodarstwo pomocnicze, po-

<sup>2</sup> Zob. J. Żołyński, *Włączenie polskich ziem wschodnich do ZSRR (1939-1940). Problemy ustrojowe i prawne*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo nr CCXXXIII, Wrocław 1994.

<sup>3</sup> Por. B. Musiał, *Rozstrzelać elementy kontrrewolucyjne: brutalizacja wojny niemiecko-sowieckiej latem 1941*, Warszawa 2001, rozdz. III: „Sowiecka polityka gospodarcza i jej następstwa”.

<sup>4</sup> Zob. P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne*, Warszawa 1999, s. 59, oraz H. Świątkowski, *Wzorcowy statut artelu rolnego*, Warszawa 1954, s. 15.

łożone na działce przyzagrodowej i dom mieszkalny. Analogiczne przepisy były zawarte w konstytucjach poszczególnych republik radzieckich<sup>5</sup>.

Z powyższego wynika więc, że – z formalnego punktu widzenia – struktura gospodarstwa w rolnictwie na obszarze należącym do Związku Radzieckiego nie była jednolita, a ponadto – w przypadku kolektywizacji polegającej na włączeniu nieruchomości do kołchozu – fakt ten nie pozbawiał w całości dotychczasowego właściciela wszystkich do niej praw. Członek kołchozu – pod względem formalnym – był bowiem stroną kilku stosunków prawnych, a w szczególności pozostawał nadal właścicielem gruntu, choć obecnie grunt ten był obciążony swoistym, bezterminowym i przymusowym prawem „użytkowania” na rzecz kołchozu. Wyrażany zatem w części orzeczeń sądów administracyjnych pogląd, sprowadzający się do tezy, że włączenie do kołchozu nieruchomości należących do Zabuzan skutkowało pozbawieniem ich własności w stosunku do całego mienia, co w konsekwencji wykluczało możliwość przyznania rekompensaty, jest oczywiście nieuzasadniony. Stanowisko to nie jest w pełni prawidłowe i stanowi nadmierne uproszczenie omawianego zagadnienia.

Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że obowiązujące w ZSRR unormowania prawne, odnoszące się do treści stosunków prawnych łączących członków kołchozu z samym kołchozem oraz zakresu uprawnień przysługujących członkom kołchozu i ich rodzinom, jawią się – z punktu widzenia obecnie wymaganych standardów prawa i aktualnie stosowanej terminologii prawniczej – jako niezwykle skomplikowane i mało czytelne. Członek kołchozu nadal był formalnym właścicielem włączonego do kołchozu gruntu, był też (wraz z innymi członkami kołchozu) jego „bezterminowym” współużytkownikiem, przysługiwało mu prawo „osobistego użytkowania” wydzielonej działki przyzagrodowej oraz był właścicielem (prawo „własności osobistej”) budynków mieszkalnych i niektórych innych zabudowań. W tej sytuacji ustalanie treści praw rzeczowych, które – w momencie ewakuacji – przysługiwały repatriantowi w stosunku do poszczególnych składników jego włączonego do kołchozu mienia nie jest więc możliwe w toku postępowania prowadzonego przed organem administracji publicznej. Postępowanie dowodowe o takich rozmiarach przekracza praktycznie możliwości organu administracji publicznej. Stwierdzenie obecnie istnienia i treści praw do mienia nieruchomego – według stanu na lata czterdzieste i pięćdziesiąte XX w. – dodatkowo z rozróżnieniem na: grunty niezabudowane, zabudowane, budynki i inne urządzenia w sytuacji, gdy mienie to jest położone na terytorium dzisiejszej Białorusi, Litwy lub Ukrainy, jest w rzeczywistości niewykonalne. Przede wszystkim zaś nie można też zapominać, że tego rodzaju postępowanie (ze względu na miejsce położenia ww. nieruchomości) wykracza poza jurysdykcję polskich sądów i kompetencję polskich organów administracji publicznej<sup>6</sup>. W tej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny podjął uchwałę, zgodnie z którą włączenie do kołchozu nieruchomości samo przez się nie wyklucza prawa do rekompensaty określonego w art. 2 ustawy, jeżeli spełnione są pozostałe przesłanki określone w tej ustawie.

<sup>5</sup> Zob. H. Świątkowski, *Prawo rolne*, Warszawa 1962, s. 216.

<sup>6</sup> Zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2010 r., II CSK 349/09 i z 10 sierpnia 2007 r., II CSK 169/07.

Problematyka mienia zabużańskiego jest w ostatnich latach dość często przedmiotem orzeczeń zarówno Trybunału Konstytucyjnego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Orzeczenia te z zasady nie dotyczą problematyki stosunków rolnych. Pewnym wyjątkiem na tym tle jest przedstawiona uchwała, która dotyczy co prawda historycznych, ale stosunków rolnych obowiązujących na Kresach włączonych do obszaru ZSRR. Dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego konieczne było przypomnienie, jak kształtowała się z punktu widzenia prawnego struktura gospodarstwa w rolnictwie na obszarze należącym do Związku Radzieckiego. W szczególności istotne są rozważania dotyczące kolektywizacji polegającej na włączeniu nieruchomości do kolchozu, który to fakt nie pozbawiał w całości dotychczasowego właściciela wszystkich praw do nieruchomości. Tym samym te historyczne rozważania nie pełniły tylko funkcji poznawczej, ale stanowiły podstawę do merytorycznego rozstrzygnięcia postawionego zagadnienia prawnego. Stanowisko prawne wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego pozwala na otrzymanie rekompensaty za pozostawione nieruchomości również tym osobom, których nieruchomości zostały objęte aktami nacjonalizacji przed opuszczeniem przez nich terytorium Polski.

**„Katalog dowodów wymieniony w art. 6 ust. 4 ustawy z 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej jest katalogiem otwartym”.**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z 10 kwietnia 2013 r., I OSK 2066/11

Jak zasadnie zwraca uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, na treść przepisu art. 6 ust. 4 ustawy dowodami potwierdzającymi pozostawienie nieruchomości poza obecnymi granicami RP mogą być w szczególności: urzędowy opis mienia, orzeczenie wydane przez były Państwowy Urząd Repatriacyjny, dokumenty urzędowe, w tym sądowe, a także dokumenty pozyskane z archiwów państwowych Republiki Białorusi, Republiki Litewskiej, Federacji Rosyjskiej, Ukrainy lub innych państw, wydane przez władze polskie dokumenty, które świadczą o posiadaniu obywatelstwa polskiego. Tym samym należy zgodzić się ze stanowiskiem, że katalog dowodów wymieniony w art. 6 ust. 4 jest katalogiem otwartym, możliwe jest zatem wykorzystanie innych dowodów do potwierdzenia pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami RP.

## 2. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca

**„1. Państwo obce jest cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.**

**2. Dyspozycją art. 1 ust. 4 ustawy z 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców objęte jest również nabycie własności nieruchomości przez zasiedzenie, gdyż pojęcie »zdarzenie prawne« jest pojęciem szerszym od pojęcia »czynność prawna« i obejmuje także nabycie nieruchomości z mocy samego**

prawa (zasiedzenie, dziedziczenie). Wykładnię taką wspiera treść art. 7 ust. 2 tejże ustawy, wyłączająca z zakresu stosowania ustawy tylko jeden ze sposobów nabycia własności z mocy prawa, tj. w drodze dziedziczenia przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego.

**3. Zgoda, o jakiej mowa w art. 3b ustawy z 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, odnosi się wyłącznie do przypadków zbycia nieruchomości, czyli sytuacji, w których następuje pochodne nabycie nieruchomości przez cudzoziemca, nie zaś przypadków pierwotnego nabycia nieruchomości, np. w drodze zasiedzenia”.**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z 7 marca 2013 r., II OSK 201/12

W przedmiotowej sprawie ambasada obcego państwa zwróciła się z wnioskiem do Ministra Spraw Wewnętrznych o wydanie zezwolenia na nabycie w drodze zasiedzenia nieruchomości położonej w Warszawie, której właścicielem jest Skarb Państwa, a współużytkownikami wieczystymi inne podmioty. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że przed sądem rejonowym toczy się postępowanie o zasiedzenie przedmiotowej nieruchomości. Następnie wnioskodawca, nie cofając złożonego wniosku, wniósł o umorzenie postępowania w sprawie wydania zezwolenia, stwierdzając, że tryb, w jakim nabył nieruchomość, tj. przez zasiedzenie, nie podlega przepisom ustawy z 24 marca 1920 r., a ponadto że państwo obce nie jest cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 tej ustawy. Brak obowiązku legitymowania się zezwoleniem wynika ponadto z treści art. 21 ust. 1 Konwencji o stosunkach dyplomatycznych, sporządzonej w Wiedniu 18 kwietnia 1961 r. oraz z zasady wzajemności, co wskazuje zdaniem wnioskodawcy na zasadność umorzenia postępowania z powodu jego bezprzedmiotowości. Minister Spraw Wewnętrznych decyzją odmówił stronie wydania wnioskowanego zezwolenia, powołując się na konieczność ochrony słusznego interesu obywateli, którzy legitymują się tytułem prawnym do spornej nieruchomości, a także ochrony publicznego porządku prawnego ukształtowanego w wyniku prawomocnych orzeczeń sądów polskich oraz ochrony państwa przed uzyskaniem przez obce państwo w trybie zasiedzenia prawa własności nieruchomości. W ocenie Ministra państwo obce jest cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z 24 marca 1920 r., a nabycie prawa własności nieruchomości w drodze zasiedzenia objęte jest zakresem przedmiotowym tej ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny, podzielając stanowisko organu, oddalił skargę, a Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną.

Naczelny Sąd Administracyjny, powołując art. 1 ust. 4 ustawy, w którym zawarta jest definicja pojęcia nabycia nieruchomości, jako nabycie na podstawie każdego zdarzenia prawnego, wskazał, że nabyciem tym jest również pierwotne nabycie w drodze zasiedzenia. Wykładnię taką wspiera treść art. 7 ust. 2 ustawy, wyłączająca z zakresu stosowania ustawy tylko jeden ze sposobów nabycia własności z mocy prawa, tj. w drodze dziedziczenia przez osoby uprawnione do dziedziczenia ustawowego.

Odnosząc się zaś do fundamentalnego zagadnienia w tej sprawie, tj. czy państwo obce jest cudzoziemcem w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy, Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że ustawa z 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców,

wymieniając w art. 1 ust. 2 podmioty zobowiązane do uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości, nie odnosi się *expressis verbis* do kwestii nabywania nieruchomości w Polsce przez państwo obce. Dla rozważanej kwestii istotne znaczenia ma kategoria podmiotów wymieniona w art. 1 ust. 2 pkt 2, tj. osoba prawna mająca siedzibę za granicą. Znaczenie terminu osoba prawna mająca siedzibę za granicą, z uwagi na brak definicji legalnej tego pojęcia w ustawie, należy ustalić za pomocą dyrektyw interpretacyjnych i z uwzględnieniem kontekstu językowego, systemowego, społecznego oraz aksjologicznego. Wskazano, że w przypadku sprawy administracyjnej dotyczącej zezwolenia na nabycie nieruchomości nie bez znaczenia pozostają powiązania systemowe prawa administracyjnego z prawem cywilnym, na gruncie którego państwo obce jest wyposażone w zdolność sądową i jest traktowane jako zagraniczna osoba prawna. W obrocie cywilnym państwo występuje jako osoba prawna, a zatem brak jest podstaw do stwierdzenia, że w zakresie nabycia nieruchomości obowiązują inne reguły niż pozostałe zagraniczne osoby prawne. Przyporządkowanie państwa obcego do kategorii osób prawnych nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym przyjmuje się, że państwo obce, działając jako podmiot prawa prywatnego, może być stroną umowy dotyczącej przeniesienia własności nieruchomości i jest zagraniczną osobą prawną. Jeżeli zatem w obrocie cywilnym państwo obce występuje jako zagraniczna osoba prawna, to brak podstaw do twierdzenia, że w zakresie uzyskania zezwolenia administracyjnego na nabycie nieruchomości obowiązują ją inne reguły niż pozostałe osoby prawne z siedzibą za granicą.

Odnosząc się do art. 21 ust. 1 Konwencji o stosunkach dyplomatycznych, zgodnie z którym państwo przyjmujące powinno zgodnie ze swym ustawodawstwem ułatwić na swym terytorium nabycie przez państwo wysyłające pomieszczeń koniecznych dla jego misji bądź pomóc mu w uzyskaniu takich pomieszczeń w inny sposób, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że przepis ten nie przyznaje kompetencji do nabywania praw. Z przepisu tego wynika, że państwo wysyłające podlega przy nabyciu nieruchomości w pełnym zakresie przepisom obowiązującym w państwie przyjmującym. Nadto art. 21 ust. 1 Konwencji odnosi się do relacji pomiędzy państwami będącymi stronami konwencji, a nie skutków działalności państwa obcego na terytorium państwa przyjmującego. Zauważono również, że na gruncie prawa polskiego osiągnięcie celów, o których mowa w art. 21 ust. 1 Konwencji, umożliwia art. 61 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w świetle którego przedstawicielstwom dyplomatycznym lub urzędem konsularnym państw obcych oraz innym przedstawicielstwom i instytucjom zrównanym z nimi w zakresie przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów międzynarodowych lub powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych, nieruchomości Skarbu Państwa mogą być, na zasadzie wzajemności, zbywane lub oddawane w użytkowanie, dzierżawę lub najem. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawa ta nie narusza postanowień ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami. Jednakże przepis art. 61 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie miał zastosowania w tej sprawie, gdyż nabycie nieruchomości w drodze zasiedzenia pozostaje poza zakresem jego regulacji. Mając powyższe na uwadze, nabycie nieruchomości w drodze zasiedzenia przez państwo obce wymaga uzyskania zezwolenia zgodnie z ustawą o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Tym samym nie było podstaw do umo-

rzenia postępowania, zasadne zaś było wydanie merytorycznej decyzji w sprawie zezwolenia na nabycie nieruchomości, w tym przypadku była to decyzja odmawiająca udzielenia zezwolenia, Naczelny Sąd Administracyjny zgodził się z stanowiskiem organu i sądu I instancji.

Przedstawiony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zasługuje na szczególną uwagę, albowiem po raz pierwszy przedmiotem rozstrzygnięcia było zagadnienie dotyczące nabycia nieruchomości przez państwo obce, a nadto jeszcze nabycie to miało nastąpić w drodze zasiedzenia. Z rozstrzygnięciem tym należy się w pełni zgodzić, szczególnie istotne są rozważania dotyczące statusu strony, którą w tym przypadku jest to państwo obce. Podkreślić należy, że w tej sprawie państwo obce nie działa jako podmiot stosunków dyplomatycznych, a więc nie dotyczyło to relacji pomiędzy państwami, w tym państwami będącymi stronami Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, lecz jako podmiot prawa prywatnego, gdyż tylko w takim charakterze uprawnione jest do nabywania nieruchomości zgodnie z ustawodawstwem państwa przyjmującego.

### 3. Ochrona gruntów rolnych

**„Właściciel nieruchomości objętej wnioskiem wójta wszczynającym postępowanie w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.) nie jest stroną tego postępowania, także gdy postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 503)”.**

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie 7 sędziów  
z 25 listopada 2013 r., II OPS 1/13

Ustawą z 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2013, poz. 503), do art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych został dodany ust. 3a o treści: „Stroną w postępowaniu, o którym mowa w ust. 2, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)”. Norma prawna wyrażona w art. 7 ust. 3a ustawy w sposób bezpośredni rozstrzyga zatem zagadnienie prawne stanowiące przedmiot zadanego w niniejszej sprawie pytania. W ocenie składu rozstrzygającego przedstawione zagadnienie prawne wykładnia art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeprowadzona z uwzględnieniem kontekstu normatywnego wyznaczonego nowelizacją ustawy z 8 marca 2013 r. pozwala stwierdzić, że sformułowana przez ustawodawcę wypowiedź nie ma charakteru nowości w znaczeniu wprowadzenia do przepisu treści dotąd tam niezawartej. Wynika to w sposób bezpośredni z uzasadnienia projektu ustawy, w którym cel dodania ust. 3a w art. 7 połączono z potrzebą likwidacji możliwości pojawienia się rozbieżności interpretacyjnych odnoszących się do zakresu podmiotowego postępowania w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych. Zamierzenie to znajduje potwierdzenie w treści przepisów ustawy zmieniającej, która nie wprowadziła przepisów przejściowych regulujących kwestię stron po-

stępowania w sprawach będących w toku. Zasadę bezpośredniego działania nowego prawa należy interpretować jako konsekwencję niewprowadzenia przez przepisy ustawy z 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zasad, które w odmienny sposób od dotychczasowego regulowałyby kwestię stron postępowania w sprawie udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych.

W świetle przedstawionych wyżej okoliczności należało dojść do wniosku, że właściciel nieruchomości objętej wnioskiem wójta wszczynającym postępowanie w sprawie o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie jest stroną tego postępowania, także przed dniem wejścia w życie ustawy z 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Stanowisko zajęte przez Naczelny Sąd Administracyjny zasługuje w pełni na aprobatę. Podkreślić należy, że dokonana nowelizacja nie zmieniła dotychczasowego charakteru postępowania w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, postępowania wszczynanego wyłącznie na wniosek wójta w związku z prowadzonymi pracami nad przygotowaniem projektu planu zagospodarowania przestrzennego. Celem tej nowelizacji jest usunięcie ewentualnych wątpliwości, które zaczęły pojawiać się w praktyce, a dotyczą one zakresu podmiotowego wszczynanego na wniosek wójta postępowania w sprawie uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego. Postępowania, które może być wszczęte w związku z prowadzonymi w gminie pracami planistycznymi wyłącznie na wniosek wójta, a nie właściciela nieruchomości, nie jest typowym postępowaniem administracyjnym. W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowane jest stanowisko, że zgoda na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze następuje w drodze decyzji (art. 104 § 1 k.p.a.) łączy się z zastrzeżeniem, że nie jest to typowa decyzja administracyjna. Jest to spowodowane tym, że decyzja ministra nie jest rozstrzygnięciem organu administracji w sprawie indywidualnej, w której rozstrzyga się o prawach i obowiązkach właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie objętym wnioskiem o zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze. Specyficzny charakter decyzji wiązać należy z usytuowaniem zgody w systemie prawa jako instytucji stanowiącej konieczne ogniwo wstępne, aby gmina mogła zrealizować swoje zamierzenie planistyczne.

**„Gdyby ustawodawca chciał zwolnić nabywcę nieruchomości z obowiązku uiszczenia opłat za wyłączenie gruntu z produkcji rolnej, w przypadku niepoinformowania go o tym fakcie przez zbywcę, wyraziłby to w przepisie”.**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z 9 kwietnia 2013 r., II OSK 2383/11

Przedmiot sporu w niniejszej sprawie dotyczył ustalenia, na kim spoczywa obowiązek uiszczenia opłat za wyłączenie gruntu z produkcji rolnej w sytuacji, gdy decyzję o wyłączeniu gruntu uzyskał poprzedni właściciel, a faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej dokonał nabywca gruntu, który jednak nie został poinformowany przez zbywcę o obowiązku uiszczenia opłaty. Zasadnie w sprawie przyjęto,



że fakt niepoinformowania nabywcy gruntu, w stosunku do którego została wydana decyzja o wyłączeniu z produkcji, przez jego zbywcę o obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych, nie ma żadnego wpływu na istnienie tego obowiązku. Obowiązek uiszczenia opłat i należności przechodzi bowiem z mocy prawa na nabywcę, który faktycznie wyłączył grunty z produkcji. Wprawdzie w zdaniu ostatnim art. 12 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazano, że „zbywający jest obowiązany uprzedzić nabywcę o tym obowiązku”, jednakże z jego niewykonaniem ustawodawca nie powiązał żadnych konsekwencji, w tym w szczególności zwolnienia nabywcy z tego obowiązku. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny, takiego skutku jak zwolnienie nabywcy z tego obowiązku nie da się wywieść z tego przepisu, niezależnie od tego, jakkolwiek wykładnię by zastosowano. Gdyby wolą ustawodawcy było zwolnienie nabywcy z obowiązku uiszczenia opłat w przypadku niepoinformowania go o tym fakcie przez zbywcę, to zostałyby to wyraźnie w przepisie sformułowane.

Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zasługuje w pełni na aprobatę.

Opracowanie: ELŻBIETA KREMER

PPR Nr 2 (15) – 2014, 270-278  
DOI: 10.14746/ppr.2014.15.2.20