

WYBRANE ZAGADNIENIA Z PROBLEMATYKI ROLNEJ W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM

Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12¹

W przypadku grupy osób związanych umową spółki cywilnej, status producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności przysługuje spółce cywilnej.

Zagadnienie poruszone przez NSA skupia się na jednym z elementów definicji producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności², a mianowicie odnosi się do grupy osób wspólnie prowadzących gospodarstwo rolne. Problematyka ta nie była przedmiotem analizy literatury prawniczej, a zapadłe dotychczas wyroki sądów administracyjnych prezentują sprzeczne stanowiska.

Dokonanie oceny głosowanej uchwały wymaga przytoczenia stanu faktycznego. Na podstawie wniosku o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej na 2008 r., złożonego przez spółkę cywilną, Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) przyznał wspólnikom tej spółki płatność rolnośrodowiskową na 2008 r. W wyniku złożenia odwołania Dyrektor Oddziału Regional-

¹ Uchwała NSA z 30 maja 2012 r., II GPS 2/12, opublikowana na stronie internetowej NSA – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/28FFFEFEB96>.

² Dz. U. 2004, Nr 10, poz. 76 ze zm. (dalej jako: ustawa o krajowym systemie ewidencji producentów).

nego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa decyzją ze stycznia 2010 r. na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. uchylił wspomnianą wcześniej decyzję i umorzył postępowanie przed organem I instancji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia podał, że nie było podstaw do wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego w tej sprawie, ponieważ spółka cywilna nie ma podmiotowości prawnej, nie jest więc uprawniona do płatności objętej wnioskiem.

Organ odwoławczy stwierdził przy tym, że podmiotami praw i obowiązków w stosunkach, w których występuje spółka cywilna, są wspólnicy spółki cywilnej. Wspólnicy spółki cywilnej w ocenie organu II instancji są zarejestrowani w ewidencji producentów rolnych ARiMR jako niezależni producenci rolni (każdy z osobna), dlatego też organ nie może przyznać płatności na rzecz wspólników. W tej sytuacji wniosek złożony w imieniu spółki nie może być uznany za wniosek jej wspólników.

Wojewódzki sąd administracyjny uwzględnił skargę producenta rolnego na zaskarżoną decyzję. Zdaniem sądu, posiadanie osobowości prawnej prawa cywilnego nie jest konieczne do bycia stroną stosunków administracyjnych. Sąd podzielił jednak pogląd organu I instancji, że art. 12 ust. 5 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, nie pozwala przyjąć, że spółka cywilna została wyposażona w zdolność prawną w sprawie dochodzonej płatności rolnośrodowiskowej. W przepisie tym uregulowano bowiem jedynie kwestię nadania numeru identyfikacyjnego między innymi producentom rolnym działającym w formie spółki cywilnej. Zatem według Sądu wniosek o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej powinien zostać złożony przez jednego ze wspólników spółki cywilnej – tego, któremu za zgodą pozostałych wspólników nadano numer identyfikacyjny. Temu też wspólnikowi przyznaje się płatność.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając wniesione skargi kasacyjne, powziął wątpliwość co do tego, kto w rozpatrywanym przypadku powinien być uznany za producenta rolnego w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów: spółka cywilna, jej wspólnicy czy wspólnik spółki cywilnej, któremu nadano numer identyfikacyjny za zgodą pozostałych wspólników.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmioosobowym stwierdził, że za producentów rolnych – rolników w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów – nie można uznać wspólników spółki cywilnej. Sąd ten nie podzielił również stanowiska, że producentem rolnym (rolnikiem) jest jedynie ten wspólnik spółki cywilnej, który spełnia warunek w postaci nadania mu numeru identyfikacyjnego. Zasadnicze, wiążące znaczenie dla rozumienia pojęcia producenta rolnego – rolnika na gruncie tej ustawy mają przepisy zawierające definicje legalne (art. 3 pkt 3). Przepis art. 12 ust. 5 wspomnianej ustawy stanowi, że w przypadku producentów rolnych, przetwórców, podmiotów prowadzących zakłady utylizacyjne lub potencjalnych beneficjentów działających w formie spółki cywilnej nadaje się jeden numer identyfikacyjny. Numer ten nadaje się temu wspólnikowi, co do którego pozostali wspólnicy wyrazili pisemną zgodę. Ani z tego przepisu, ani z innych przepisów ustawy nie wynika, że tylko ten wspólnik jest uważany za producenta rolnego –

rolnika. Taki wniosek byłby zresztą sprzeczny z treścią art. 3 pkt 3 uznającego między innymi za producenta rolnego jednostkę organizacyjną, nie zaś tylko jedną osobę z jej składu osobowego, wpisaną do ewidencji producentów.

Przedstawione w uchwale stanowisko NSA zasługuje na aprobatę, choć przedstawiona w nim argumentacja wymaga poszerzonej analizy. Sąd skoncentrował swoje rozważania na uznaniu spółki cywilnej za producenta rolnego w rozumieniu ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów.

Na wstępie należy zgodzić się ze stanowiskiem Sądu, że w ustawie o krajowym systemie ewidencji wymienia się trzy kategorie podmiotów uprawnionych do ubiegania się i do uzyskania płatności: osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, z zastrzeżeniem, że rolnikiem może być osoba fizyczna, osoba prawna lub grupa osób fizycznych lub prawnych. W pojęciu jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej mieści się niewątpliwie grupa osób (fizycznych lub prawnych) wspólnie prowadzących gospodarstwo rolne. Tak samo należałoby się odnieść do pojęcia rolnika wynikającego z treści art. 2a rozporządzenia nr 73/2009³. Pojedyncza osoba fizyczna jest odrębnym podmiotem od osób fizycznych działających w grupie (w ramach jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej).

Należy stwierdzić, że producentem rolnym jest posiadacz gospodarstwa rolnego, bądź osoba fizyczna lub prawna, a także grupa osób fizycznych lub prawnych, bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego, których gospodarstwo znajduje się na terytorium Unii Europejskiej. Za producenta rolnego uznać więc trzeba zarówno spółkę cywilną, jak również osobę fizyczną będącą współnikiem spółki cywilnej. Elementem pozwalającym na uznanie osoby fizycznej za producenta rolnego, jak i spółki cywilnej, w której jest on współnikiem, jest prowadzenie wyodrębnionej działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym w rozumieniu definicji określonych rozporządzeniem nr 73/2009, to jest prowadzenie wyodrębnionego gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego.

Na uwagę zasługuje też stanowisko NSA sprzeciwiające się twierdzeniom, że producentem rolnym jest ten współnik spółki cywilnej, który spełnia warunek w postaci nadania mu numeru ewidencyjnego. Powoływanie się na przepisy art. 12 ust. 5 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, wskazujące, iż w przypadku producentów rolnych, przetwórców, podmiotów prowadzących zakłady utylizacyjne lub potencjalnych beneficjentów działających w formie spółki cywilnej nadaje się jeden numer

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. L 30 z 31 stycznia 2009 r., s. 16 (dalej jako: rozporządzenie nr 73/2009).

identyfikacyjny temu wspólnikowi, co do którego pozostali wspólnicy wyrazili pisemną zgodę, w ocenie sądu nie mogą być uznane za prawidłowe. Z treści przepisu art. 12 ust. 5 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów nie wynika, że tylko ten wspólnik jest uważany za producenta rolnego. Taki wniosek byłby sprzeczny z treścią art. 3 pkt 3 uznającego między innymi za producenta rolnego jednostkę organizacyjną, nie zaś tylko jedną osobę z jej składu osobowego, wpisaną do ewidencji producentów. Taka interpretacja byłaby niezgodna z treścią definicji legalnej rolnika zawartą w rozporządzeniu nr 73/2009.

Naczelny Sąd Administracyjny dokonał również oceny przepisu art. 12 ust. 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów. Uznanie na gruncie tego przepisu, że w przypadku małżonków oraz podmiotów będących współposiadaczami gospodarstwa rolnego nadaje się jeden numer identyfikacyjny temu z małżonków lub współposiadaczy, co do którego współmałżonek lub współposiadacz wyrazili pisemną zgodę, prowadzi do nieuprawnionego rozszerzenia katalogu producentów rolnych. Wskazany przepis wprowadzałby do katalogu producentów rolnych współmałżonka, współposiadacza i wspólnika spółki cywilnej. Zwrócić jednak należy uwagę, że osoby należące do wymienionych kategorii nie mieszczą się w definicji producenta rolnego w rozumieniu ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ponieważ nie prowadzą one działalności rolniczej samodzielnie.

W tym miejscu wskazać należy, że w dotychczasowej ocenie sądów administracyjnych małżonkowie powinni otrzymywać jeden numer identyfikacyjny, niezależnie od tego, czy współposiadają gospodarstwo rolne. „Posiadanie odrębnego gospodarstwa rolnego ze strony współmałżonka producenta rolnego, który wpisany jest do ewidencji producentów i legitymuje się numerem identyfikacyjnym, nie uprawnia współmałżonka posiadającego oddzielne gospodarstwo rolne, jako jego majątek osobisty, do ubiegania się o wpis do ewidencji producentów i nadania numeru identyfikacyjnego”⁴. Można tu jednak przytoczyć także odmienne stanowisko. „Nadanie jednego numeru identyfikacyjnego nie może prowadzić do pozbawienia małżonka, który wyraził zgodę na ten techniczny tryb, prawa do uzyskania płatności, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego”⁵.

Głosowana uchwała wskazuje na nieprawidłową praktykę wykluczenia z prawa ubiegania się o nadanie numeru identyfikacyjnego współmałżonka producenta rolnego, a tym samym uniemożliwienia mu korzystania z instrumentów wsparcia dotyczących rozwoju rolnictwa. Powinna ona przyczynić się do ujednolicenia praktyki organów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a także sądów administracyjnych w zakresie orzekania o nadawaniu uprawnień do uzyskania numeru identyfikacyjnego w rozumieniu ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów.

⁴ Wyrok NSA z 8 lipca 2009 r., II GSK 1092/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1142F7231D>.

⁵ Wyrok NSA z 16 września 2010 r., II GSK 769/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D8763705F0>.

Powyższa uchwała wskazuje również na wadliwość przepisów art. 12 ust. 4 i 5 ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów w części ograniczającej uprawnienia współmałżonków, współposiadaczy i wspólników spółki cywilnej do uzyskania numeru identyfikacyjnego. Ponadto, jak wskazuje NSA, przytoczone powyżej przyjęte przez ustawodawcę regulacje dotyczące uprawnień współmałżonków, współposiadaczy i wspólników stoją w sprzeczności z treścią art. 2 lit. a rozporządzenia nr 73/2009.

ZBIGNIEW TROJANOWSKI

**Orzecznictwo
Naczelnego Sądu Administracyjnego
w sprawach
dotyczących stosunków rolnych**

1. Reforma rolna

Uchwała w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10:

Paragraf 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej.

W uzasadnieniu uchwały Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że podstawowym zagadnieniem wymagającym wyjaśnienia jest ustalenie skutków prawnych postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r. (P 107/08), którym Trybunał umorzył postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w sprawie następującego pytania prawnego skierowanego przez wojewódzki sąd administracyjny: czy § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej⁶ w zakresie, w jakim na jego mocy orzekanie w przedmiocie podpadania nieruchomości ziemskich pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e

⁶ Dz. U. Nr 10, poz. 51 ze zm.

dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej⁷ przekazano do kompetencji organu administracji publicznej, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?

Podjęcie uchwały stało się konieczne ze względu na treść art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”. Niezbędne zatem stało się ustalenie pojęcia „orzeczenie” w rozumieniu cytowanego przepisu. Naczelny Sąd Administracyjny zasadnie wskazał, że o konstytucyjnym rozumieniu pojęcia „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego” nie może przesądzać znaczenie, jakie przypisują temu pojęciu akty stojące w hierarchii źródeł prawa poniżej Konstytucji, w tym ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, która pojęcie „orzeczenie” odnosi również do postanowień Trybunału o umorzeniu postępowania.

Orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w autonomicznym rozumieniu przyjętym na gruncie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP jest wyłącznie akt, którym Trybunał rozstrzyga merytorycznie sprawę należącą do kompetencji konstytucyjnie przypisanych temu organowi. Zasadniczą kompetencją konstytucyjną Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie w sprawie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami (w szczególności art. 188 pkt 1-3 Konstytucji). „Orzeczeniem” więc jest niewątpliwie akt, którym Trybunał dokonuje stwierdzenia zgodności lub niezgodności zaskarżonej normy prawnej z normą hierarchicznie nadrzędną, to jest wyrok.

Konstytucja natomiast nie wypowiada się o formie prawnej zakończenia postępowania przed Trybunałem w sytuacji, gdy Trybunał nie ma kompetencji do dokonania kontroli norm, mimo zainicjowania postępowania. Jest to zatem zagadnienie, które powinno zostać uregulowane w ustawie. Tym samym postanowienie o umorzeniu postępowania nie jest aktem rozstrzygającym sprawę należącą do konstytucyjnych kompetencji Trybunału, a w konsekwencji nie jest to orzeczenie, o jakim mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP.

Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że postanowienie Trybunału z 1 marca 2010 r. (P 107/08), nie wywołuje konieczności odmowy stosowania przez sądy i organy administracji publicznej § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r., a także nie stanowi samoistnej podstawy do stwierdzania nieważności decyzji administracyjnej wydanej w trybie określonym w tym przepisie. Oznacza to, że pogląd prawny Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym wymieniony przepis utracił moc obowiązującą, nie wiąże sądów administracyjnych. W dalszej części uzasadnienia NSA szczegółowo rozważa kwestie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, w konkluzji przyjmując za niedopuszczalny pogląd Trybunału Konstytucyjnego, że § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r. nie obowiązuje od ponad 50 lat, a także podnosi, że tryb wydania tego rozporządzenia nie podlega ocenie z punktu widzenia obowiązującej Konstytucji.

⁷ Dz. U. 1945, Nr 3, poz. 13 ze zm.

Stanowisko NSA wyrażone w powyższej uchwale składu siedmiu sędziów z 10 stycznia 2011 r. (I OPS 3/10), w pełni akceptuje Sąd Najwyższy, wyrazem czego jest uchwała z 18 maja 2011 r. (III CZP 21/11), zgodnie z którą: „W przedmiocie objęcia danej nieruchomości dyspozycją art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej orzeka organ administracyjny na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej”.

Podjęta uchwała w składzie siedmiu sędziów NSA w pełni zasługuje na aprobatę. Szczególnie cenne i trafne są rozważania dotyczące pojęcia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Konstytucji. Rozważania te mają charakter generalny, uniwersalny i dotyczą fundamentalnego zagadnienia, jakim jest ostateczność i moc powszechnie wiążąca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a które to zagadnienie nie było dotychczas przedmiotem szczegółowej analizy i rozważań. Stąd też ich walor wykracza poza granice merytoryczne sprawy, w której zostały podjęte.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 2011 r., I OSK 1595/10

Decyzją z 18 grudnia 2009 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi utrzymał w mocy decyzję Wojewody Mazowieckiego uznającą, że określony szczegółowo zespół pałacowo-parkowy nie podlegał działaniu przepisu art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 r.

Wojewódzki sąd administracyjny, rozpoznając skargę Agencji Nieruchomości Rolnych, wyrokiem z 12 maja 2010 r. stwierdził nieważność decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz utrzymanej nią w mocy decyzji Wojewody Mazowieckiego, jako wydanej bez podstawy prawnej. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał na uzasadnienie postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r. (P 107/08), którym umorzono postępowanie. W uzasadnieniu postanowienia zwrócono w szczególności uwagę na to, że § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r. nie ma mocy obowiązującej, a także na treść art. 190 Konstytucji RP, z którego wynika, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną, uchylił wyrok sądu I instancji, nie podzielając poglądu, że postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 2010 r. jest orzeczeniem, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Natomiast w pełni podzielił pogląd zaprezentowany w uzasadnieniu uchwały w składzie siedmiu sędziów NSA z 10 stycznia 2011 r. (I OPS 3/10). Dlatego też, nie podzielając poglądu sądu I instancji co do utraty mocy obowiązującej § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r., nie można było uznać zaprezentowanego poglądu, że zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej, za prawidłowy

**Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 4 października 2011 r., 1656/10**

W tym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny zajął analogiczne stanowisko do wyroku z 29 września 2011 r., I OSK 1595/10.

W tych dwóch sprawach wyroki sądu I instancji – zapadły jeszcze przed podjęciem uchwały w składzie siedmiu sędziów NSA z 10 stycznia 2011 r. (I OPS 3/10), natomiast rozpoznanie skarg kasacyjnych nastąpiło już po podjęciu tej uchwały. Warto tutaj zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 269 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jeżeli jakkolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów, który podejmuje ponowną uchwałę. Stanowisko NSA w niniejszych sprawach wynikało nie tyle z formalnego związania uchwałą składu siedmiu sędziów, ile było wyrazem pełnej aprobaty poglądu przyjętego w uchwale. Można zatem przypuszczać, że po podjęciu przedmiotowej uchwały przez NSA, która równocześnie znalazła pełną aprobatę w orzecznictwie Sądu Najwyższego, nie będzie już budzić wątpliwości, że dla ustalenia, czy dana nieruchomości podpadała pod art. 2 ust. 1 lit. e dekretu PKWN z 6 września 1944 r., właściwa jest droga postępowania administracyjnego.

2. Grupy producentów rolnych

**Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 22 września 2011 r., II GSK 942/10**

Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną skarżącego, podzielił pogląd sądu I instancji, który oddalił skargę na decyzję Prezesa ARiMR utrzymującą w mocy decyzję dyrektora oddziału regionalnego ARiMR odmawiającą grupie producentów rolnych przyznania pomocy finansowej. Powodem odmowy przyznania pomocy finansowej było ustalenie, że jeden z podmiotów grupy nie realizował sprzedaży produktów wytworzonych w swoim gospodarstwie za pośrednictwem grupy. Sąd wskazał, że przepisy dotyczące powstawania grup producentów rolnych nie przewidują możliwości kontrolowania przez organy ARiMR zakładania i funkcjonowania grupy producentów rolnych pod kątem spełnienia wymogów formalnych. W tym zakresie organy ARiMR są związane decyzją i wpisem do rejestru grup producentów rolnych dokonanymi przez właściwego marszałka województwa.

Natomiast przed wydaniem decyzji w sprawie przyznania środków finansowych organy orzekające sprawdzają, czy przyznanie pomocy finansowej grupie wpisanej do rejestru będzie zgodne z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski

Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i rozporządzenia Komisji (WE) nr 1975/2006 z 7 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do działań wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Sąd wskazał na treść art. 35 rozporządzenia Rady nr 1698/2005, w którym prawodawca unijny stanowi w ust. 1, że wsparcia ze środków na wspieranie tworzenia grup producentów (art. 20 lit. d pkt ii) udziela się w celu ułatwienia tworzenia i działalności administracyjnej grup producentów do celów: a) dostosowania do wymogów rynkowych procesu produkcyjnego i produkcji producentów, którzy są członkami takich grup; b) wspólnego wprowadzania towarów do obrotu, w tym przygotowania do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy dla odbiorców hurtowych; c) ustanowienia wspólnych zasad dotyczących informacji o produkcji, ze szczególnym uwzględnieniem zbiorów i dostępności. Zgodnie z ust. 2 wsparcia udziela się w postaci zryczałtowanej pomocy, w formie rocznych rat przez okres pierwszych 5 lat przypadających po dacie, w której grupa producentów została uznana. Oblicza się je na podstawie rocznej produkcji grupy skierowanej na rynek do pułapu określonego w załączniku.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z przywołanej regulacji wynika jednoznacznie, że udzielane wsparcie ukierunkowane jest na realizowanie celu w postaci ułatwienia tworzenia i działalności grup producentów, a w jego ramach ściśle określonych celów szczegółowych. W ramach grupy producenci zobowiązani są więc działać wspólnie, na płaszczyźnie produkcyjnej, a przede wszystkim na płaszczyźnie sprzedaży produktu, ze względu na który grupa ta została utworzona. W analizowanym zakresie chodzi o działanie wspólne, to jest podejmowane przez wszystkich członków grupy. Według NSA element w postaci wspólnego działania widoczny jest również na gruncie powołanego ust. 2 art. 35 rozporządzenia Rady nr 1698/2005. Zgodnie z tym przepisem wysokość wsparcia zdeterminowana jest roczną produkcją grupy skierowaną na rynek, czyli w pełni zasadnie należy przyjąć, że produkcja grupy stanowi sumę produkcji poszczególnych jej członków.

Ta wskazana cecha „wspólnego działania” producentów jest również wyraźnie akcentowana na gruncie, korespondującego z regulacją unijną, prawodawstwa krajowego. W tej mierze podkreślić należy znaczenie regulacji zawartej w ustawie o grupach producentów rolnych i ich związkach, a szczególnie w art. 3 ust. 1, z której to regulacji wynika, że ramy działalności grupy determinowane są działalnością wytwórczą producentów rolnych jednego produktu rolnego lub grupy produktów, jak również że warunkiem wydania decyzji administracyjnej dla grupy producentów jest jednoznaczne oznaczenie produktu lub grupy produktów, które zgodnie z planem działania grupy są wytwarzane przez członków grupy i wprowadzane przez nich do obrotu za jej pośrednictwem, a to zgodnie z aktem założycielskim, którego wymagania określa art. 4 ust. 1 ustawy.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przywołane regulacje (zarówno unijna, jak i krajowa) potwierdzają zasadność stanowiska, że przyznanie pomocy,

o której mowa w art. 35 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 (w związku z § 1 i § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013), zdeterminowane jest warunkiem podstawowym „wspólnego działania” producentów w ramach grupy, to jest działaniem podejmowanym przez wszystkich ich członków. Tylko w ten sposób może bowiem realizować się istota samej pomocy.

Zatem jeżeli nie wszyscy członkowie grupy podjęli się wspólnego działania, to zasadna była odmowa przyznania świadczenia finansowego. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 3 rozporządzenia Komisji nr 1975/2006 z 7 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1695/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do działań wsparcia rozwoju obszarów wiejskich: „Bez uszczerbku dla przepisów szczegółowych, nie dokonuje się żadnych płatności na rzecz beneficjentów, w odniesieniu do których stwierdzono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami systemu wsparcia”. W wyroku tym NSA zaprezentował pogląd, że istota rzeczy w konstrukcji wsparcia grup producenckich wyraża się we wspieraniu działalności realizującej swojego rodzaju wspólne przedsięwzięcie, polegające na wspólnej produkcji i wspólnym wprowadzaniu produktu do obrotu.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2011 r., II GSK 1141/10

W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny odstąpił od stanowiska zajętego w wskazanym wcześniej wyroku (tj. wyroku z 22 września 2011 r., II GSK 942/10), z którego to orzeczenia wynika, że każdy z członków grupy zobligowany jest do produkcji i wprowadzania do obrotu za pośrednictwem grupy produktu, ze względu na który została ona utworzona. Niewyprodukowanie i niewprowadzenie do obrotu za pośrednictwem grupy produktu, choćby nawet przez jednego członka grupy, stanowi podstawę do zastosowania art. 5 ust. 3 rozporządzenia Komisji nr 1975/2006.

W tej sprawie NSA nie podzielił interpretacji pojęcia „wspólne działanie” (obejmującego produkcję i sprzedaż) dokonanej w powołanym wyżej wyroku NSA. „Wspólne działanie” członków grupy nie oznacza, że każdy z nich musi dokonywać wszystkich tych czynności odrębnie.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2011 r., II GSK 1316/10

Naczelny Sąd Administracyjny podzielił pogląd zawarty w wyroku z 16 listopada 2011 r. (II GSK 1141/10). Sąd, wskazując na art. 35 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE)

nr 1698/2005, podkreślił, że w przepisie tym jest mowa o wspólnym wprowadzaniu towarów do obrotu, w tym przygotowaniu do sprzedaży, centralizacji sprzedaży i dostawy do odbiorców hurtowych. Na podstawie treści tego przepisu nie można dojść do wniosku, że uzyskanie wsparcia przez grupę producentów uzależnione jest od wytworzenia przez każdego z członków grupy w każdym roku produktu, dla którego produkcji i sprzedaży grupa została utworzona. Przepis ten wskazuje bowiem na cel, którym jest wspólne wprowadzenie towarów do obrotu. Zdaniem Sądu, obowiązku wykonywania corocznie określonej produkcji przez każdego z członków grupy nie można domniemywać. Wspólna realizacja celów wskazanych w art. 35 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 przez poszczególnych członków grupy producenckiej nie oznacza, że każdy z nich musi wykonywać wszystkie te czynności odrębnie, w tym także w zakresie czynności w postaci produkcji i sprzedaży produktu, dla którego grupa została utworzona.

Dalej Sąd podkreśla, że dokonując interpretacji przepisów regulujących funkcjonowanie grup producenckich, nie można oczywiście tracić z pola widzenia istoty powołania „do życia” grupy producentów rolnych i celów, jakie mają realizować. Jednakże okoliczność, że członek grupy producenckiej w danym roku nie wyprodukował produktu, dla którego grupa została utworzona, nie oznacza, iż traci on status producenta rolnego, a działanie grupy producenckiej można każdorazowo zakwalifikować jako sztuczne stworzenie warunków wymaganych do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami systemu wsparcia.

Przedstawione wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego są przykładem dwóch zasadniczo odmiennych wykładni przepisów dotyczących warunków, jakie muszą spełniać grupy producentów rolnych, aby mogły skorzystać z pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Ta odmienna wykładnia prowadząca do rozbieżności w orzecznictwie jest zjawiskiem negatywnym i bardzo trudnym do akceptacji w praktyce. Stąd też problem korzystania z pomocy finansowej przez grupy producentów rolnych zapewne stanie się przedmiotem kolejnych orzeczeń NSA. Natomiast odnosząc się do kwestii merytorycznej, NSA w przedmiotowych orzeczeniach swoje krańcowo odmienne stanowiska uzasadniał, zwracając uwagę na różne aspekty stanu prawnego. Niewątpliwie argumentacja NSA w obu zaprezentowanych orzeczeniach nie jest pozbawiona racji i zasługuje na uwagę.

Pojawia się jednak pytanie, czy są to jedyne możliwe rozwiązania zaistniałego problemu, spośród których należy konsekwentnie wybrać jeden, czy też możliwe jest znalezienie trzeciego rozwiązania, pośredniego w stosunku do zaprezentowanych. Takie rozwiązanie możliwe jest na gruncie obowiązującego stanu prawnego. Przede wszystkim analizie należy poddać przepisy dotyczące zasad organizowania i działania grup producentów rolnych zawarte w ustawie z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach. Artykuł 2 ustawy wskazuje, jakie podmioty mogą organizować się w grupy producentów rolnych oraz w jakim celu. Ten katalog celów

jest bardzo szeroki, albowiem obejmuje: dostosowanie produkcji rolnej do warunków rynkowych, poprawę efektywności gospodarowania, planowanie produkcji ze szczególnym uwzględnieniem jej ilości i jakości, koncentrację podaży oraz organizowanie sprzedaży produktów rolnych, a także ochronę środowiska naturalnego.

Z kolei art. 3 ust. 1 ustawy określa warunki, jakie muszą być spełnione, aby prowadzona działalność była uważana za działalność prowadzoną przez grupę; jednym z wymaganych warunków (pkt 4) jest, aby przychody ze sprzedaży produktów (lub grup produktów) wytworzonych w gospodarstwach członków grupy stanowiły więcej niż połowę przychodów grupy ze sprzedaży produktów (lub grup produktów), dla których grupa została utworzona. Rozwiązania te prowadzą do następującego wniosku: grupa producentów rolnych może również realizować inne cele, a nie tylko sprzedaż produktów wytworzonych w gospodarstwach członków. Jednak pomiędzy zaangażowaniem grupy w realizację tego ostatniego celu a innymi celami musi zachodzić określona proporcja, która wyraża się w konieczności zachowania zasady, że przychody ze sprzedaży produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy muszą stanowić więcej niż połowę przychodów grupy ze sprzedaży produktów, dla których grupa została utworzona.

Dalsza analiza przepisów ustawy prowadzi do jeszcze jednego istotnego spostrzeżenia, mianowicie art. 4 ust. 1 stanowi, jakie dodatkowe wymogi powinien zawierać akt założycielski grupy. Jednym z takich wymogów określonych w art. 4 ust. 1 pkt 4 jest wymóg sprzedaży przez członków grupy całości produktów (lub grupy produktów) za pośrednictwem grupy oraz odstępstwa od tej zasady. Ustawodawca dopuszcza zatem sytuacje, w których członek lub członkowie grupy mogą nie sprzedawać produktów za pośrednictwem grupy, a mimo to grupa producentów zachowa swój status. To rozwiązanie ustawowe wskazuje, że każdy przypadek, w którym jeden z członków grupy nie sprzedaje produktów za pośrednictwem grupy, należy traktować w sposób indywidualny i badać treść aktu założycielskiego. W zależności od treści aktu założycielskiego ocena prawna określonego stanu faktycznego może być różna.

Stąd też w sytuacji, gdy grupa producentów rolnych stara się o przyznanie pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, a jeden z członków grupy nie wytwarza w swoim gospodarstwie określonego produktu i nie sprzedaje go za pośrednictwem grupy, przede wszystkim należy zbadać treść aktu założycielskiego i dopiero wówczas można oceniać ten stan faktyczny z punktu widzenia art. 5 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1975/2006, czyli czy doszło do sztucznego stworzenia warunków wymaganych do otrzymania tego rodzaju płatności, aby w efekcie uzyskać korzyści sprzeczne z celami systemu wsparcia. W przedstawionych wyrokach NSA nie odniósł się do treści aktów założycielskich danych grup producentów rolnych, mimo że treść tych aktów mogła w istotny sposób wpłynąć na prawną kwalifikację danego stanu faktycznego.

3. Ułatwianie startu młodym rolnikom

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 listopada 2011 r., II GSK 1236/10

Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), podzielił pogląd wojewódzkiego sądu administracyjnego, który uwzględnił skargę strony i uchylił decyzję Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o przyznaniu pomocy z tytułu „Ułatwianie startu młodym rolnikom” z zastrzeżeniem dopełnienia warunków, uzasadniając to niedopełnieniem warunku samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Przedmiotem sporu była ocena prawna następującego stanu faktycznego. Dyrektor Oddziału Regionalnego wydał decyzję, którą przyznał skarżącemu pomoc finansową z tytułu ułatwiania startu młodym rolnikom z zastrzeżeniem dopełnienia warunków. Skarżący na 15 dni przed upływem obowiązującego terminu 180 dni złożył wniosek wraz z dokumentami. Z treści złożonego aktu notarialnego wynikało, że rodzice skarżącego darowali swemu synowi kilka działek o łącznej powierzchni 10,8165 ha. Ponadto aktem tym skarżący ustanowił na rzecz swoich rodziców nieodpłatną dożywotnią służebność osobistą polegającą na korzystaniu przez nich z całości domu mieszkalnego, zabudowań gospodarskich oraz nieruchomości stanowiącej działkę o powierzchni 2,17 ha.

Zdaniem organów ustanowienie przez skarżącego na rzecz rodziców dożywotniej służebności osobistej, polegającej na korzystaniu w szczególności z nieruchomości o powierzchni 2,17 ha, pozostaje w oczywistej sprzeczności ze zobowiązaniem młodego rolnika do samodzielnego prowadzenia gospodarstwa. W myśl § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – przez samodzielne prowadzenie gospodarstwa, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret drugie, rozumie się prowadzenie gospodarstwa osobiście, na własny rachunek i we własnym imieniu, ponoszenie kosztów i czerpanie korzyści w związku z jego prowadzeniem (ust. 1).

Uznaje się, że osoba fizyczna prowadzi gospodarstwo osobiście, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie i podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia tego gospodarstwa. Organ wskazał, że służebność osobista została ustanowiona 17 sierpnia 2009 r. (tj. 157 dniu), a 19 listopada 2009 r. rodzice skarżącego zrzekli się ustanowionej uprzednio służebności. Termin 180 dni minął 9 września 2009 r. Podkreślił, że termin 180 dni jest terminem materialnym, a niedopełnienie warunków, z zastrzeżeniem których wydana została decyzja o przyznaniu pomocy, skutkuje koniecznością stwierdzenia jej wygaśnięcia.

Sąd I instancji uwzględnił skargę skarżącego i uchylił decyzję Prezesa ARiMR w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o przyznaniu pomocy. Zdaniem sądu ustanowienie na części gospodarstwa rolnika służebności osobistej nie przesądza automatycznie o tym, iż rolnik z chwilą ustanowienia takiej służebności traci przymiot samodzielnego prowadzenia gospodarstwa. Przepisy regulujące przyznawanie pomocy w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” nie ustanawiają zakazu ustanawiania służebności.

W ocenie sądu do stwierdzenia, że rolnik nie prowadzi gospodarstwa samodzielnie nie wystarczy samo ustalenie, iż na nieruchomości rolnika została ustanowiona jakakolwiek służebność, ale konieczne jest zbadanie, wobec kogo, w jakiej sytuacji i na jakich warunkach służebność ta została ustanowiona i w jaki sposób jest wykonywana oraz czy w rzeczywistości fakt jej ustanowienia ogranicza samodzielne prowadzenie gospodarstwa przez rolnika. Sąd zwrócił również uwagę, że w przedmiotowej sprawie wobec ojca skarżącego orzeczono znaczny stopień niepełnosprawności i niezdolność do samodzielnej egzystencji, również matka skarżącego jest osobą schorowaną, okoliczności te zostały pominięte przez organ w zaskarżonej decyzji, w takiej sytuacji trudno uznać, aby rodzice mogli prowadzić własną działalność rolniczą, a nawet wykonywać jakiejkolwiek prace w gospodarstwie syna. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Prezesa ARiMR, w pełni podzielając pogląd sądu I instancji, zgodnie z którym ustanowienie na części gospodarstwa rolnika służebności osobistej nie przesądza automatycznie o tym, że rolnik z chwilą ustanowienia takiej służebności traci przymiot samodzielnego prowadzenia gospodarstwa.

Stanowisko zaprezentowane przez sądy administracyjne zasługuje na aprobatę. Słusznie zwrócono uwagę, że sam fakt ustanowienia służebności osobistej na nieruchomości wchodzącej w skład gospodarstwa rolnego nie może z góry przesądzać o tym, iż gospodarstwo nie jest prowadzone samodzielnie. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia przez samodzielne prowadzenie gospodarstwa rozumie się prowadzenie gospodarstwa osobiście, na własny rachunek i we własnym imieniu, ponoszenie kosztów i czerpanie korzyści w związku z jego prowadzeniem. Z kolei osoba fizyczna prowadzi gospodarstwo osobiście, jeżeli pracuje w tym gospodarstwie oraz podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia tego gospodarstwa. Tym samym do ustalenia, czy spełniona jest przesłanka samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego w przypadku, gdy została ustanowiona służebność osobista, konieczne jest wyjaśnienie wszelkich okoliczności faktycznych sprawy, w tym również treści służebności osobistej.

Zgodnie bowiem z art. 296 k.c. nieruchomość można obciążyć na rzecz oznaczonej osoby fizycznej prawem, którego treść odpowiada treści służebności gruntowej. Natomiast treścią służebności gruntowej może być bądź korzystanie w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, bądź ograniczenie właściciela nieruchomości obciążonej w możliwości dokonywania w stosunku do niej określonych działań, bądź też na tym, że właścicielowi nieruchomości obciążonej nie wolno wykonywać okre-

ślonych uprawnień, które mu względem nieruchomości władnącej przysługują na podstawie przepisów o treści i wykonywaniu własności (art. 285 k.c.). Stąd też ustalając, czy została zachowana przesłanka samodzielnego prowadzenia gospodarstwa rolnego, należy zawsze badać okoliczności faktyczne danej sprawy i treść konkretnego prawa służebności osobistej ustanowionego w tej sprawie.

4. Renty strukturalne

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 lipca 2011 r., II GSK 715/10

Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił skargę kasacyjną Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji i uchylił wyrok sądu I instancji. W sprawie została wydana decyzja w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o przyznaniu renty strukturalnej, albowiem stwierdzono, że nie został spełniony jeden z warunków określonych w § 4 pkt 5 oraz § 19 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r. Tym warunkiem jest przekazanie gospodarstwa rolnego o powierzchni co najmniej 3 ha użytków rolnych, którego wnioskodawca jest właścicielem bądź współwłaścicielem wraz z małżonkiem albo właścicielem takiego gospodarstwa jest małżonek wnioskodawcy. Natomiast w przedmiotowej sprawie skarżąca przekazała swojemu następcy gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni 16,78 ha, przy czym 1,27 ha stanowiło przedmiot jej własności osobistej, a 15,51 ha stanowiło przedmiot jej współwłasności. Współwłaścicielem przekazywanej części był syn (brat następcy), a jego udział wynosił 3/32. Skarżąca podniosła, że jej zdaniem przekazanie przedmiotu współwłasności należy traktować tak samo, jak przekazanie przedmiotu własności.

Sąd I instancji, uwzględniając skargę skarżącej i uchylając decyzję, wskazał, że z powyższych przepisów wynika, iż nie należą do kręgu beneficjentów pomocy finansowej osoby będące współwłaścicielami gruntów rolnych z innymi osobami niż małżonek. Uznał też, że takie ograniczenie nie znajduje oparcia w przepisie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, który zawiera delegację ustawową do wydania przedmiotowego rozporządzenia.

Również z przepisów rozporządzenia Rady (UE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich nie wynika, że z pomocy finansowej mogą korzystać tylko osoby fizyczne posiadające gospodarstwa rolne będące przedmiotem ich odrębnej własności lub własności małżonka albo stanowiące przedmiot ich współwłasności z małżonkiem. Mając powyższe na uwadze, sąd I

instancji stwierdził, że przepisy § 4 pkt 5, § 6 ust. 1 pkt 1 i § 19 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r. naruszają podstawowe zasady i wartości konstytucyjne, określone w art. 21 i 64 Konstytucji RP. W związku z tym sąd I instancji, powołując się na art. 184 Konstytucji RP, stwierdził, że skoro powyższe przepisy rozporządzenia naruszają normy ustawowe i konstytucyjne, to należy odmówić ich zastosowania.

Naczelny sąd Administracyjny, rozpoznając skargę kasacyjną Prezesa ARiMR, nie podzielił poglądu sądu I instancji i uchylił zaskarżony wyrok. W uzasadnieniu wyroku NSA sformułował pogląd, że przepisy § 4 pkt 5, § 6 ust. 1 pkt 1 i § 19 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Renty strukturalne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 109, poz. 750 ze zm.) nie zostały ustanowione z naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, nie zachodzi zatem naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Dodatkowo przepisy te nie godzą w konstytucyjną zasadę ochrony własności i prawa dziedziczenia wyrażoną w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 września 2011 r., II GSK 823/10

W wyroku tym zaprezentowano taki sam pogląd jak w powołanym wyżej wyroku sygn. akt II GSK 715/10.

Przedstawione stanowiska sądów administracyjnych w zakresie wykładni przepisu § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2007 r. budzą pewne wątpliwości. Sąd I instancji, dokonując oceny prawnej fragmentu przepisu: „[...] będące zarówno przedmiotem odrębnej własności rolnika i jego małżonka, jak również przedmiotem ich współwłasności [...]”, stwierdził, że przepis ten narusza podstawowe zasady konstytucyjne i odmawia jego zastosowania, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny, nie podzielając tego poglądu, stwierdził, że nie doszło do naruszenia wartości konstytucyjnych.

Jak widać, sądy obu instancji dokonują odmiennej oceny tego przepisu, natomiast samą treść tego przepisu interpretują w ten sam sposób. Ta interpretacja oparta jest wyłącznie na wykładni językowej, a sądy obu instancji nie dostrzegły, że taka wykładnia pozostaje w sprzeczności z wykładnią systemową. Dlatego też w pierwszej kolejności należy powrócić do wykładni tego przepisu. Podstawową zasadą, jeśli chodzi o renty strukturalne, jest zasada, zgodnie z którą jeżeli warunki o przyznanie renty strukturalnej spełniają oboje małżonkowie, rentę strukturalną

przyznaje się tylko jednemu z nich. Konsekwencją tej zasady jest szczególnie ujęty warunek przekazania gospodarstwa rolnego wyrażony w powoływanym wyżej przepisie § 6 ust. 1 pkt 1.

Rozwiązanie to zakłada, że w przypadku gdy starający się o rentę strukturalną pozostaje w związku małżeńskim, warunek przekazania gospodarstwa rolnego adresowany jest do obojga małżonków. Rozwiązanie zawarte w § 6 ust. 1 pkt 1 winno zatem korespondować z rozwiązaniami dotyczącymi ustrojów majątkowych małżeńskich uregulowanymi w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym. Gdy popatrzymy zatem na treść § 6 ust. 1 pkt 1 z tego punktu widzenia, dostrzegamy zupełny brak korelacji. Zgodnie z art. 31 k.r.o. ustawowym ustrojem majątkowym między małżonkami jest ustrój wspólności majątkowej (wspólność ustawowa), przedmioty majątkowe nieobjęte wspólnością ustawową należą do majątku osobistego każdego z małżonków. Z kolei art. 47 k.r.o. stanowi, że małżonkowie mogą przez umowę wspólność ustawową rozszerzyć lub ograniczyć albo ustanowić rozdzielność majątkową lub rozdzielność majątkową z wyrównaniem dorobków. Natomiast w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia mowa jest o odrębnej własności rolnika i jego małżonka, jak również o współwłasności małżonków.

Ograniczając się zatem do wykładni językowej § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, tak jak czynią to sądy administracyjne, należałoby stwierdzić, że przepis ten może mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy między małżonkami istnieje ustrój rozdzielności majątkowej lub ustrój rozdzielności z wyrównaniem dorobków, gdyż tylko wówczas można mówić o odrębnych majątkach małżonków, a przede wszystkim tylko wówczas może ewentualnie powstać współwłasność między małżonkami. W przypadku ustawowego ustroju majątkowego, który niewątpliwie jest ciągle ustrojem dominującym, mamy do czynienia z majątkami osobistymi małżonków i majątkiem wspólnym małżonków, a nie współwłasnością.

To odniesienie do problematyki małżeńskich ustrojów majątkowych przede wszystkim wskazuje, że regulacja zawarta w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia jest niejasna, niepełna, a ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej tego przepisu prowadzi do zupełnie nieracjonalnego rezultatu. Stąd też sięgając do wykładni systemowej, można stwierdzić, że regulacja zawarta w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia dotyczy osoby starającej się o rentę strukturalną pozostającej w związku małżeńskim bez względu na obowiązujący między małżonkami ustrój majątkowy. Jeżeli zatem starający się o rentę strukturalną pozostaje w związku małżeńskim, to obowiązek ten obejmuje nie tylko majątek starającego się, ale również majątek osobisty małżonka, majątek wspólny małżonków lub majątek odrębny małżonka. Natomiast przepisu tego nie można interpretować w ten sposób, że sam fakt, iż starający się o rentę strukturalną (lub małżonkowie starający się o rentę strukturalną) jest współwłaścicielem ułamkowym określonej nieruchomości, powoduje niemożność uzyskania renty strukturalnej. Warunek przekazania gospodarstwa rolnego zostanie spełniony, jeżeli starający się o rentę strukturalną przeniesie zarówno prawo własności wszystkich użytków rolnych, jak i posiadane udziały we współwłasności.

5. Nabycie nieruchomości przez cudzoziemców

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 czerwca 2011 r., II OSK 244/10

Niepotwierdzenie praw do spadku w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku lub w drodze notarialnego poświadczenia dziedziczenia nie stanowi przeszkody do złożenia przez cudzoziemca, będącego spadkobiercą testamentowym, wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości w terminie, o którym mowa w art. 7 ust. 3 ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. 2004, Nr 167, poz. 1758 ze zm.).

Wyrok ten zapadł na tle następującego stanu faktycznego: spadkobierca testamentowy będący cudzoziemcem wystąpił z wnioskiem o uzyskanie zezwolenia na nabycie nieruchomości wchodzącej w skład spadku. Wniosek został złożony 7 listopada 2008 r., otwarcie spadku nastąpiło 5 października 2003 r., a postanowienie sądowe o stwierdzeniu nabycia spadku stało się prawomocne 15 marca 2007 r. Zgodnie z art. 7 ust. 3 powołanej ustawy, jeżeli cudzoziemiec, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu, nie uzyska zezwolenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie wniosku złożonego w ciągu dwóch lat od dnia otwarcia spadku, prawo własności nieruchomości lub prawo użytkowania wieczystego nabywają osoby, które byłyby powołane do spadku z ustawy.

Minister odmówił wydania zezwolenia, a skarga i skarga kasacyjna zostały oddalone. Przedmiotem sporu była wykładania art. 7 ust. 3 ustawy w zakresie momentu, od którego ma biec termin do złożenia wniosku o uzyskanie zezwolenia. Skarżąca podnosiła, że termin ten należy liczyć nie od otwarcia spadku, ale od prawomocności postanowienia o stwierdzeniu nabycia praw do spadku. W przypadku sporów istniejących pomiędzy spadkobiercami uzyskanie prawomocnego postanowienia sądowego może bowiem nastąpić po upływie terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 3 ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że nie ma jakichkolwiek podstaw, by na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców pojęciu „otwarcie spadku” nadawać znaczenie autonomiczne, łącząc je ze zdarzeniami prawnymi potwierdzającymi w sposób pełny prawa spadkobiercy do spadku. Otwarcie spadku jest instytucją prawa cywilnego, której treść przy stosowaniu administracyjnego prawa materialnego wyznaczać należy na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego. Na gruncie polskiego prawa spadkowego nabycie praw i obowiązków wchodzących w skład spadku łączy się ze zdarzeniem, jakim jest śmierć spadkodawcy. Postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku ma charakter wyłącznie dowodowy, potwierdzający następstwo prawne spadkobiercy po spadkodawcy. Spadkobierca bez stwierdzenia

nabycia uprawniony jest do objęcia spadku w posiadanie, rozporządzania nim, w tym także do jego zbycia. Moc dowodowa postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku jest zasadniczo czymś odmiennym od praw, które spadkobierca nabywa *ipso iure* w chwili otwarcia spadku.

Z kolei na gruncie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców nieprzedłożenie przez wnioskodawcę postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku uniemożliwia rozstrzygnięcie przez Ministra Spraw Wewnętrznych o żądaniu wydania zgody na nabycie nieruchomości. Wnioskodawca zobowiązany jest do wykazania w postępowaniu, że jest podmiotem wskazywanym w ustawie, a więc „cudzoziemcem”, który nabył wchodzącą w skład spadku nieruchomość na podstawie testamentu.

Mając na uwadze, że postanowienie o stwierdzenie nabycia spadku ma znaczenie dowodowe, oznacza to, że niepotwierdzenie praw do spadku nie stanowi przeszkody do złożenia przez cudzoziemcę będącego spadkobiercą testamentowym wniosku o wydanie zezwolenia na nabycie nieruchomości. Odróżnić bowiem należy podstawę faktyczną wydania przez organ administracji decyzji od podstawy złożenia przez stronę postępowania wniosku, którą należy w tym przypadku ograniczyć do wiedzy spadkobiercy o otwarciu spadku i o swoim tytule do dziedziczenia. Mając na uwadze, że postępowanie spadkowe może trwać na tyle długo, że będzie zachodzić niebezpieczeństwo uchybienia dwuletniemu terminowi z art. 7 ust. 3 ustawy, który ma charakter nieprzywracalny, na cudzoziemcu będzie spoczywał obowiązek podjęcia czynności wskazanych w art. 7 ust. 3 ustawy w celu zabezpieczenia swoich interesów i złożenie stosownego wniosku. W takich okolicznościach, gdy cudzoziemiec nie dysponuje jeszcze postanowieniem sądu o stwierdzeniu nabycia praw do spadku, postępowanie administracyjne wszczęte wnioskiem o udzielenie zezwolenia na nabycie nieruchomości będzie obligatoryjne zawieszone na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., albowiem rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez sąd.

W wyroku tym zwrócono uwagę na dwa istotne zagadnienia dotyczące terminu określonego w art. 7 ust. 3 ustawy. Pierwsze zagadnienie to początek biegu terminu, którym jest zawsze data otwarcia spadku, bez względu na to, czy cudzoziemiec dysponuje prawomocnym postanowieniem sądu o stwierdzeniu nabycia praw do spadku lub aktem poświadczenia dziedziczenia. Natomiast drugie zagadnienie to charakter prawny tego terminu, który jest termin o charakterze materialnoprawnym, a więc nie ma prawnej możliwości przywrócenia tego terminu. Stanowisko NSA zaprezentowane w wyroku zasługuje w pełni na akceptację, jest ono zgodne zarówno z wykładnią językową, jak i systemową.

Opracowanie: ELŻBIETA KREMER

Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących stosunków rolnych⁸

Reforma rolna

W przedmiocie objęcia danej nieruchomości przepisem art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (jedn. tekst: Dz.U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.) orzeka organ administracyjny na podstawie § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51);

– odmówił podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

Uchwała SN z 18 maja 2011 r.,
III CZP 21/11, OSNIC 2011, nr 12, poz. 133

Przytoczoną uchwałę SN podjął w celu rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Łodzi postanowieniem z 10 lutego 2011 r., a mianowicie: „Czy w świetle uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, zgodnie z którą § 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 10, poz. 51 ze zm.) może stanowić podstawę do orzekania w drodze decyzji administracyjnej o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17 ze zm.), jest dopuszczalna droga sądowa w sprawie, której przedmiotem jest ustalenie, czy część nieruchomości wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, i czy w związku z tym przeszła z mocy prawa na własność Skarbu Państwa na cele reformy rolnej w trybie art. 2 ust. 1 lit. e) powołanego dekretu z dnia 6 września 1944 r., w świetle art. 2 § 3 k.p.c., w sytuacji, gdy niezaskarżoną decyzją Wojewody wydaną w sprawie z wniosku osoby zainteresowanej o stwierdzenie, że zespół pałacowo-parkowy nie podlegał działaniu przepisów dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, umorzono postępowanie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. z powołaniem się na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2010 r.,

⁸ W opracowaniu zostały przedstawione orzeczenia Sądu Najwyższego (SN), dotyczące stosunków rolnych, opublikowane w 2011 r. w OSNC, OSNP i „Biuletynie SN” lub też orzeczenia wydane w 2011 r.

P 107/08⁹, w którym Trybunał umorzył postępowanie ze względu na utratę mocy obowiązującej aktu normatywnego w postaci rozporządzenia z dnia 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. z 1945 r. Nr 10, poz. 51 ze zm.), w tym w zakresie § 5 ust. 1 tego rozporządzenia?”.

Zagadnienie natury prawnej postępowania w sprawie orzekania o tym, czy dana nieruchomość lub jej część wchodzi w skład nieruchomości ziemskiej, o której mowa w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. Nr 4, poz. 17 ze zm.), budzi wiele kontrowersji. Fakt, że na temat tego zagadnienia wypowiedziały się TK, SN i NSA, wcale nie złagodziło tych kontrowersji, wręcz przeciwnie.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 1 marca 2010 r. (P 107/08) umorzył postępowanie w sprawie zgodności § 5 rozporządzenia z 1 marca 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1945, Nr 10, poz. 51 ze zm.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP na tej podstawie, że przepis ten utracił – zdaniem Trybunału – moc prawną. A to właśnie ten przepis przewidywał, że orzekanie, czy dana nieruchomość podlega działaniu przepisów art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu o reformie rolnej, należało w pierwszej instancji do kompetencji wojewódzkich urzędów ziemskich (obecnie jest to kompetencja wojewody). Pogląd o utracie mocy wiążącej § 5 wymienionego rozporządzenia nasuwał jednak zastrzeżenia, stąd zarówno sądy administracyjne, jak i cywilne rozpatrujące wnioski lub pozwy w sprawie objęcia oznaczonej nieruchomości reformą rolną z 1994 r. musiały się zmierzyć ze stanowiskiem TK. Aby jednak było to możliwe, należało wpierw ustalić, jakie jest znaczenie prawne wypowiedzi TK, zamieszczonej w uzasadnieniu jego postanowienia umarzającego wszczęte przed nim postępowanie.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale w składzie siedmiu sędziów z 10 stycznia 2011 r. (I OPS 3/10) jednoznacznie uznał, że stanowisko TK nie jest wiążące¹⁰. W tej sytuacji NSA mógł dokonać własnej oceny. Zdaniem NSA wzbudzający tyle kontrowersji przepis nadal wiąże, a w konsekwencji nakazuje, by tego rodzaju sprawy był nadal rozpatrywany na drodze administracyjnej. Stanowisko to podzielił SN w niniejszej sprawie. Przyjął bowiem, że postanowienie TK umarzające postępowanie nie spełnia przesłanek orzeczenia, które na podstawie art. 190 ust. 1 Konstytucji RP ma moc powszechnie obowiązującą, oraz że orzeczenie przewidziane w art. 190 Konstytucji RP to wyłącznie akt, którym sprawa należąca do kompetencji Trybunału jest rozstrzygana merytorycznie. Dlatego SN opowiedział się za poglądem, że przez wy-

⁹ Por. także postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., SK 5/01, OTK Zb.Urz. 2001, nr 8, poz. 266.

¹⁰ Por. także uchwałę NSA w składzie siedmiu sędziów z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, ONSAWSA 2006, nr 5, poz. 123.

danie postanowienia umarzającego postępowanie Trybunał odstępuje od merytorycznego orzekania¹¹.

Sąd Najwyższy przywołał swoje orzeczenia, w których stwierdził, że prawo własności nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu, przeszło na rzecz Skarbu Państwa z mocy prawa, i zaakcentował, iż nastąpiło to z dniem wejścia w życie dekretu z 1944 r., a więc opowiedział się za deklaratoryjnym charakterem wszelkich decyzji administracyjnych wydawanych w związku z przejmowaniem własności nieruchomości na podstawie dekretu¹². Sąd dokonał także oceny obowiązywania dekretu o reformie rolnej, zauważając, że niezależnie od wątpliwej legitymacji PKWN oraz aksjologicznej oceny jego dekretu, jego obowiązywanie ze względu na wywołane skutki wymyka się z zakresu kontroli sądowej i wymaga takich zmian systemowych, które należą wyłącznie do ustawodawcy¹³.

W moim przekonaniu, stanowisko NSA i SN w sprawie stosowania § 5 wymienionego rozporządzenia wykonawczego do dekretu o reformie rolnej z 1944 r. zasługuje w pełni na poparcie. Dekret nie został bowiem formalnie uchylony, a w konsekwencji i przepisy wykonawcze wydane na jego podstawie, w tym także § 5 z 1 marca 1945 r., nadal obowiązują. Sąd Najwyższy podniósł, że ustawa z 12 marca 1958 r. o sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych oraz uporządkowaniu niektórych spraw, związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz. U. Nr 17, poz. 71 ze zm.), której celem było między innymi – jak sam tytuł wskazuje – uporządkowanie spraw związanych z reformą rolną, nie zawiera przepisów, które uchylilyby dekret z 1944 r., a tym samym i wydane na jego podstawie akty wykonawcze. Wobec tego § 5 rozporządzenia jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów k.p.c., które przewidują zasadę, że spory o prawa cywilne, w tym dotyczące prawa własności, są rozpoznawane przez sądy powszechne.

Dlatego należy podzielić pogląd SN, że orzekanie, czy dana nieruchomość stanowi nieruchomość ziemską w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu, objętą reformą rolną, należy obecnie do wojewody, a orzeczenie organu drugiej instancji może być poddane kontroli sądu administracyjnego, a nie kontroli sądów powszechnych. Warto podkreślić wypowiedź SN dotyczącą kryteriów oceny aktów prawnych wydanych w innych uwarunkowaniach polityczno-społecznych, która – moim zdaniem – ma znaczenie ogólne, wychodzące daleko poza rozpatrywaną sprawę. Sąd Najwyższy

¹¹ Por. uchwała SN z 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 72; wyroki SN: z 3 grudnia 2004 r., IV CK 336/04 (niepubl.); z 20 grudnia 2005 r., III CK 350/05 (niepubl.); z 7 czerwca 2006 r., III CSK 64/06 (niepubl.) oraz z 30 stycznia 2007 r., IV CSK 350/06, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 6, s. 230.

¹² Por. wyrok SN z 28 lipca 2004 r., III CK 296/03 (niepubl.) oraz w uchwałę z 17 lutego 2011 r., III CZP 121/10, OSNC 2011, nr 10, poz. 109.

¹³ Por. wyroki SN: z 16 listopada 2004 r., III CK 322/04 (niepubl.); z 24 października 2003 r., III CK 36/02, niepubl.; z 24 czerwca 2004 r., III CK 536/02 (niepubl.); z 17 lutego 2010 r., IV CSK 345/09, „Izba Cywilna” 2011, nr 5, s. 35 i z 6 października 2010 r., II CSK 174/10 (niepubl.).

stwierdził bowiem, że nie można stosować współczesnych standardów legislacyjnych do aktów prawnych wydanych pod rządami Konstytucji z 1921 r. lub z 1935 r., gdyż nie zawierały one tak wysokich i precyzyjnych wymagań dotyczących relacji między aktem ustawowym a aktami wykonawczymi, jak to ma miejsce na gruncie Konstytucji z 1997 r. Sąd odwołał się do ochrony stabilności stosunków prawnych i społecznych ukształtowanych w wyniku przeprowadzenia reformy rolnej. Może to usprawiedliwiać odmowę dokonania kontroli ówczesnych aktów normatywnych o trwających skutkach pod kątem ich zgodności ze współczesnymi wzorcami konstytucyjnymi¹⁴.

Prawo własności nieruchomości ziemskich, wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. e dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz.U. Nr 4, poz. 17), przeszło na Skarb Państwa z mocy prawa z dniem wejścia w życie tego dekretu.

Uchwała SN z 17 lutego 2011 r.,
III CZP 121/10, OSNIC 2011, nr 10, poz. 109

Trochę dziwi, że SN uznał pytanie Sądu Okręgowego w Poznaniu za zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Nawet jeśli zagadnienie to budziło wątpliwości, to już dawno, także w orzecznictwie, zostało ono przesądzone. Treść art. 2 ust. 1 zd. 3 dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej jest bowiem jednoznaczna: „wszystkie nieruchomości ziemskie, wymienione w punktach b, c, d i e, części pierwszej niniejszego artykułu **przechodzą bezzwłocznie** [...]” (pogr. – Z.T.). Tylko obowiązujące w dniu wejścia w życie dekretu (tj. 13 września 1944 r.) przepisy szczególne dotyczące nabywania własności nieruchomości przez Państwo mogłyby wprowadzać dodatkowe wymagania. Ale nawet gdyby one były, to i tak przytoczony przepis dekretu trzeba byłoby traktować jako przepis tworzący wyjątek od tych ewentualnych przepisów szczególnych. W związku z tym nie pozostaje mi nic innego, jak odwołać się do orzecznictwa.

Za nabyciem z mocy prawa SN opowiedział się stosunkowo wcześnie, gdyż już w orzeczeniu z 22 grudnia 1948 r. (C 344/48, „Państwo i Prawo” 1949, z. 4, s. 122). Swoje stanowisko potwierdził w uchwale składu siedmiu sędziów z 13 października 1951 r., stanowiącej zasadę prawną (C 427/51, OSN 1953, nr 1, poz. 1) i wielu innych orzeczeniach¹⁵, w tym wydanych po przeobrażeniach, jakie zaszły w naszym kraju na

¹⁴ Por. wyrok SN z 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00, „Biuletyn SN” 2003, nr 7, s. 12; wyrok SN z 6 października 2010 r., II CSK 174/10 (niepubl.).

¹⁵ Por. orzeczenie SN z 25 kwietnia 1961 r., 4 CR 88/61, OSPiKA 1963, nr 1, poz. 2; uchwała SN w składzie siedmiu sędziów z 7 czerwca 1962 r., zasada prawna, 1 CO 11/62, OSNC 1963, nr 6, poz. 112.

przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku¹⁶. Pogląd o przejściu z mocy prawa nieruchomości ziemskich na podstawie dekretu z 1944 r. podziela również NSA¹⁷. W sprawie charakteru nabycia przez Państwo nieruchomości ziemskich na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej wypowiadał się wielokrotnie TK. Stanowisko Trybunału nie mogło odbiegać od stanowiska SN i NSA¹⁸. Warto przypomnieć art. 1 ust. 1 dekretu z 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych (gruntowych) prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej (Dz. U. Nr 39, poz. 233 ze zm.). Przepis ten stanowi, że tytułem do wpisania na rzecz Skarbu Państwa w księdze hipotecznej (gruntowej) prawa własności nieruchomości ziemskich wymienionych w art. 2 ust. 1 lit. b-e dekretu jest zaświadczenie wojewódzkiego urzędu ziemskiego stwierdzające, że nieruchomość ziemska jest przeznaczona na cele reformy rolnej według powołanych wyżej przepisów. Natura prawna zaświadczenia jest taka, że z istoty swej zaświadczenie jest dokumentem poświadczającym istniejący stan, w tym wypadku stan własności gruntowej ukształtowany z mocy art. 2 ust. 1 dekretu.

Przedstawione stanowisko w sprawie charakteru nabycia przez Państwo nieruchomości na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej nie jest sprzeczne z treścią § 5 rozporządzenia z 1945 r. w sprawie wykonania dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. 1945, Nr 10, poz. 51 ze zm.), wydanego na podstawie upoważnienia zamieszczonego w art. 20 dekretu (art. 22 według pierwotnej wersji dekretu). Przepis ten przewiduje szczególne postępowania administracyjne. W tym paragrafie postanowiono bowiem, że orzekanie w sprawach, czy dana nieruchomość podpada pod działanie przepisów art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu, należy w pierwszej instancji do kompetencji

¹⁶ Por. uchwała SN z 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 72; uchwała SN z 6 grudnia 2005 r., III CZP 90/05, OSNC 2006, nr 11, poz. 179; wyroki SN: z 25 marca 1999 r., III RN 165/98, OSNAPUS 2000, nr 3, poz. 90; z 13 stycznia 2000 r., II CKN 655/98 (niepubl.); z 4 października 2001 r., II CKN 609/00 (niepubl.); z 13 lutego 2003 r., III CKN 1492/00, „Biuletyn SN” 2003, nr 7, s. 12; z 24 października 2003 r., III CK 36/02 (niepubl.); z 24 czerwca 2004 r., III CK 536/02 (niepubl.); z 5 listopada 2004 r., II CK 174/04 (niepubl.); z 22 kwietnia 2005 r., II CK 653/05, OSNC 2006, nr 3, poz. 56; z 14 września 2006 r., III CSK 119/06 (niepubl.); z 8 lutego 2008 r., I CSK 371/07 (niepubl.); z 17 lutego 2010 r., IV CSK 345/09, OSNC 2011, nr 5, s. 35; z 6 października 2010 r., II CSK 174/10 (niepubl.); a także postanowienia SN: z 6 listopada 1997 r., III KKO 7/97, OSNAPUS 1998, nr 18, poz. 554; z 6 czerwca 2003 r., IV CKN 221/01 (niepubl.); z 3 sierpnia 2004 r., II CK 448/03 (niepubl.).

¹⁷ Por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, ONSA 2006, nr 5, poz. 123 i z 10 stycznia 2011 r., I OPS 3/10, ONSAiWSA 2011, nr 2, poz. 23; wyrok NSA z 20 stycznia 1994 r., II SA 2444/92, ONSA 1995, nr 2, poz. 57.

¹⁸ Por. uchwała TK z 16 kwietnia 1996 r., W 5/95, OTK Zb.Urz. 1996, nr 2, poz. 13; wyrok TK z 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK Zb.Urz. 2001, nr 7, poz. 216; wyrok TK z 3 lipca 2007 r., SK 1/06, OTK-A Zb.Urz. 2007, nr 2, poz. 73; postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., SK 5/01, OTK Zb.Urz. 2001, nr 8, poz. 266.

wojewódzkich urzędów ziemskich, od decyzji których służy stronom prawo odwołania do Ministra Rolnictwa i Reform Rolnych.

Skoro podstawą wpisu Państwa w księdze wieczystej jest wspomniane zaświadczenie, to należy przyjąć, że postępowanie administracyjne w sprawie podpadania danej nieruchomości pod działanie art. 2 ust. 1 lit. e) dekretu zostało przewidziane jedynie na wypadek sporu w tej kwestii, a decyzje rozstrzygające ów spór mają charakter deklaratoryjny¹⁹. Jednakże zakres stosowania § 5 rozporządzenia wykonawczego z 1945 r. nie jest jednolicie postrzegany²⁰. Należy przypomnieć, że obowiązywanie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej zostało rozciągnięte na tak zwane Ziemie Odzyskane na podstawie art. 4 dekretu z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziemi Odzyskanych (Dz. U. Nr 51, poz. 295 ze zm.)²¹. W związku z tym należy przyjąć, że na Ziemach Odzyskanych dekret o przeprowadzeniu reformy rolnej wszedł w życie 27 listopada 1945 r.

Oplaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej

1. Artykuł 17b ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, określający wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 72 u.g.n., który określa wysokość stawek procentowych opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

2. Nie ma podstawy do wykorzystania art. 92 ust. 2 u.g.n. (w związku z art. 224 u.g.n.) do wykładni art. 17b ust. 1 pkt 2 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

3. Z umiejscowienia art. 92 ustępu 2 u.g.n. w rozdziale ustawy dotyczącym podziału nieruchomości, jako kolejnego ustępu przepisu określającego zakres przedmiotowy tego rozdziału wynika, że przepis ten, zawierający definicję wyko-

¹⁹ Por. wyrok SN z 28 lipca 2004 r., III CK 296/03; uchwała NSA w składzie siedmiu sędziów z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06, OSNAiWSA 2006, nr 5, poz. 123; uzasadnienie wyroku TK z 3 lipca 2007 r., SK 1/06, OTK-A Zb.Urz. 2007, nr 7, poz. 3; wyrok TK z 3 lipca 2007 r., SK 1/06; postanowienie TK z 1 marca 2010 r., P 107/08, OTK-A Zb.Urz. 2010, nr 3, poz. 27; uchwała SN z 27 września 1991 r., III CZP 90/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 72; wyrok SN z 30 stycznia 2007 r., IV CSK 350/06 (niepubl.) i uchwała NSA w składzie siedmiu sędziów z 5 czerwca 2006 r., I OPS 2/06.

²⁰ Por. wyrok SN z 25 marca 1999 r., III RN 165/98; postanowienie SN z 6 czerwca 2003 r., IV CKN 220/01 (niepubl.); wyrok SN z 6 czerwca 2003 r., IV CKN 221/01 (niepubl.); wyrok SN z 3 sierpnia 2004 r., II CK 448/03.

²¹ Kwestia, dokładnie od kiedy na Ziemach Odzyskanych obowiązuje dekret z 1944 r., budzi kontrowersje. Por. uchwała SN w składzie siedmiu sędziów z 21 maja 1948 r., C. III 2150/47, OSN 1948, nr 3, poz. 60.

rzystywania nieruchomości na cele rolne i leśne, ma zastosowanie jedynie do podziału nieruchomości.

4. Wykładnia językowa art. 17b ust. 1 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, uwzględniająca różnicę w sformułowaniu tego przepisu w porównaniu z art. 72 ust. 3 u.g.n., wyraźnie wskazuje, że o wysokości stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa decyduje cel, na jaki wykorzystywana jest nieruchomość oddana w użytkowanie wieczyste. Zgodnie z potocznym, utrwalonym znaczeniem tych słów należy przez nie rozumieć takie używanie nieruchomości i korzystanie z niej, które odpowiada zamierzeniu co do wykorzystania nieruchomości albo przynajmniej prowadzi do jego realizacji.

Wyrok SN z 12 stycznia 2011 r.,
I CSK 98/10, OSNC ZD 2011, nr D, poz. 75

Przytoczone tezy SN odnoszą się do następującego stanu faktycznego: nieruchomość, będąca przedmiotem użytkowania wieczystego, należy do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). Jest nieruchomością niezabudowaną i niezagospodarowaną, położoną na obszarze, na którym brakowało infrastruktury technicznej i sieci uzbrojenia. Jest ugiem bądź odłogiem, porośniętym chwastami i młodymi drzewami, i od 8-10 lat nie jest wykorzystywana rolniczo. W rejestrze gruntów jest oznaczona jako grunt rolny. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego została przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową i usługową. Na obszarze tym jest planowana inwestycja miasteczka wraz z kompleksem handlowym.

Powódka, której przedmiotem działalności jest zagospodarowanie, sprzedaż, kupno i wynajem nieruchomości oraz zarządzanie nimi na własny rachunek, prawo użytkowania tej nieruchomości nabyła w celu wybudowania na niej centrum handlowego. W 2001 r. co do części nieruchomości (o powierzchni 3050 m²) wydana została decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania budynkami biurowymi z miejscami parkingowymi, a w 2003 r. decyzja o wyłączeniu jej części (o powierzchni 2458 m²) z produkcji rolnej. Spór między powódką a Agencją Nieruchomości Rolnej (ANR), działającą za Skarb Państwa będący właścicielem nieruchomości, sprowadzał się do rozstrzygnięcia, czy do ustalania opłaty rocznej winna być stosowana stawka jednoprocetowa, czy trzyprocentowa.

W art. 17b ust. 1 ustawy z 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 ze zm.; dalej jako: u.g.n.r.S.P.) stanowi się, że z zastrzeżeniem ust. 2, opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego wynosi w odniesieniu do nieruchomości Zasobu wykorzystywanych: 1) na cele obronności państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej – 0,1%, 2) na cele rolne – 1%, 2a) na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych – 1%, 3) na inne cele – 3% wartości nieruchomości

ści ustalonej w sposób określony w art. 30 ust. 1, z tym że wartość gruntu rolnego można ustalić w sposób określony w art. 30 ust. 2. Wymienione zastrzeżenie (ust. 2) odnosi się do Polskiej Akademii Nauk i innych instytucji badawczych. Natomiast art. 92 ust. 2 u.g.n. stanowi, że za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Jak stanowi art. 224 u.g.n., przez kataster należy rozumieć ewidencję gruntów i budynków.

Podzielam powyższe tezy SN, aczkolwiek wymagają one pewnego komentarza. Nie powinno ulegać wątpliwości, że przytoczony art. 92 ust. 2 u.g.n. nie powinien mieć zastosowania. W art. 92 u.g.n. wyznaczono zakres działania przepisów regulujących dopuszczalność podziału. Przepis ten odwołuje się w pierwszej kolejności do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. One też są podstawowym kryterium oceny dopuszczalności podziału nieruchomości. Gdy planu nie ma, o dopuszczalności podziału rozstrzyga się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. A w przypadku gdy i takiej decyzji nie wydano, wymagania wynikające z przepisów szczególnych, odnoszące się do szeroko rozumianej gospodarki gruntami, stanowią podstawę do rozstrzygania o dopuszczalności podziału nieruchomości. Nasuwa się zatem wniosek, że przepisy regulujące dopuszczalność podziału nieruchomości mają na względzie przede wszystkim przeznaczenie nieruchomości, aczkolwiek aktualny stan zagospodarowania nie może być również pomijany. Są to przepisy oddziałujące na zagospodarowanie przestrzenne i nie korespondują one z przepisami dotyczącymi ustalania wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

Co do zasady o wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego decyduje cel, na który oddano grunt w użytkowanie wieczyste (art. 72 ust. 3 u.g.n.). W art. 73 ust. 2 zd. 1 u.g.n. postanowiono, że jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, stawkę procentową opłaty rocznej zmienia się stosownie do tego celu. Z opisu stanu faktycznego nie wiadomo, w jaki sposób powstało użytkowanie wieczyste przysługujące powodowi, czy z mocy prawa, czy też w drodze umowy. W konsekwencji nie wiadomo, czy został określony w umowie lub decyzji wojewody potwierdzającej nabycie użytkowania wieczystego cel użytkowania wieczystego. Ale gdyby został określony cel w umowie lub decyzji, to on powinien decydować w pierwszej kolejności o wysokości opłaty rocznej. Kryteria ustalania wysokości opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości należącej do ZWRSP ustala art. 17b u.g.n.r.S.P., a nie przepisy u.g.n. Przepisy tej ostatniej ustawy wyznaczają jedynie tryb postępowania w sprawie zmiany wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości rolnej Skarbu Państwa (art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P.).

Zbliżone stanowisko SN przyjął w sprawie zakończonej wyrokiem z 29 czerwca 2007 r. (I CSK 133/07, *Legalis*), rozpatrywanej na gruncie u.g.n. Chodziło wówczas

o przypadek, gdy przy oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie został określony cel ustanowienia tego prawa. Sąd przyjął wówczas, że stawkę procentową opłaty rocznej ustala się na podstawie celu wynikającego ze sposobu korzystania z nieruchomości. W innym wyroku SN przyjął, że o tym, czy nieruchomość gruntowa przeznaczona jest na działalność sportową lub działalność turystyczną w rozumieniu art. 72 ust. 4 pkt 4 i 4a u.g.n., decyduje faktyczny charakter tej działalności, a nie treść wpisów w odpowiednich rejestrach (np. w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych)²².

Roszczenie o zapłatę opłaty rocznej ustalonej z tytułu użytkowania wieczystego w związku z ustawową zmianą stawki procentowej za dany rok staje się wymagalne po ustawowym terminie, to jest po dniu 31 marca, jeżeli użytkownik wieczysty otrzymał zawiadomienie Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego (art. 2a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.).

Wyrok SN z 11 sierpnia 2011 r.,
I CSK 607/10, OSNC 2012, nr 3, poz. 36

Wymowa przytoczonej tezy z uzasadnienia SN wychodzi poza ramy u.g.n.r.S.P. Dzieje się tak dlatego, że art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P., w kwestii trybu zmiany wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości należących do ZWRSP odsyła, aczkolwiek nieudolnie, do art. 77-81 u.g.n. W art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P. postanowiono bowiem, że o ustaleniu nowej albo zmianie dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, o której mowa w ust. 1, Prezes Agencji zawiadamia na piśmie użytkownika wieczystego oraz że do obu rodzajów zawiadomień stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Natomiast w myśl art. 79 ust. 5 u.g.n. ustalona na skutek prawomocnego orzeczenia kolegium lub w wyniku zawarcia przed kolegium ugody nowa wysokość opłaty rocznej obowiązuje, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym wypowiedziano wysokość dotychczasowej opłaty.

Postanowienie to ma zastosowanie także wtedy, gdy w następstwie wniesienia sprzeciwu od orzeczenia kolegium sprawę rozstrzygnięto prawomocnym wyrokiem sądu lub zawarto ugodę sądową (art. 79 ust. 8 u.g.n.). Z kolei sposób wypowiedzenia określa art. 78 ust. 1 u.g.n. W pierwszych dwóch zdaniach postanowiono, że właściwy organ zamierzający zaktualizować opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego

²² Zob. także wyrok SN z 27 czerwca 2007 r., II CSK 125/07, OSN 2008, nr B, poz. 42.

nieruchomości gruntowej powinien wypowiedzieć na piśmie wysokość dotychczasowej opłaty do 31 grudnia roku poprzedzającego, przesyłając równocześnie ofertę przyjęcia jej nowej wysokości, oraz że w wypowiedzeniu należy wskazać sposób obliczenia nowej wysokości opłaty i pouczyć użytkownika wieczystego o sposobie zakwestionowania wypowiedzenia.

Na tle tych przepisów wyżej przytoczona teza SN staje się bardziej zrozumiała. Jednakże jej pełną wymowę oddaje inne stwierdzenie zamieszczone w uzasadnieniu o treści: „Użytkownik wieczysty na skutek bezpodstawnego zakwestionowania zawiadomienia Prezesa Agencji wyłączałby stosowanie ustawy w zakresie opóźnienia spełnienia opłat w ustalonej prawidłowo wysokości na długi okres, ryzykując jedynie przegrany kosztami procesu, a brak przez niego poszanowania dla przepisów bezwzględnie obowiązujących byłby nagrodzony pokaźnym przysporzeniem w postaci zaoszczędzonych odsetek ustawowych, od których byłby zwolniony do wydania prawomocnego wyroku”.

Oznacza to, że SN uważa, iż ANR przysługuje również roszczenie o zapłatę odsetek za opóźnienie w zapłacie kwoty stanowiącej różnicę między podwyższoną (zaktualizowaną) opłatą roczną a wysokością tej opłaty sprzed podwyższenia, liczonych od dnia wymagalności podwyższonej opłaty za każdy rok, a nie od dnia uprawomocnienia się orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego lub sądu. Inne zapatrywanie SN wyraził w uchwale z 23 czerwca 2005 r. (III CZP 37/05, OSN 2006, nr 5, poz. 82). Sąd zajął wówczas stanowisko, że ustalona przez sąd opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego staje się wymagalna, w części przewyższającej opłatę dotychczasową, po uprawomocnieniu się wyroku²³. Z uzasadnienia wspomnianego orzeczenia SN wynika, że podwyższone opłaty roczne wiążą od 1 stycznia kolejnego roku następującego po roku, w którym złożono pisemne wypowiedzenie wcześniejszej opłaty rocznej, ale nie można żądać odsetek za ich opóźnienie, gdyż stają się one wymagalne dopiero następnego dnia po uprawomocnieniu się orzeczenia.

Darowizna gospodarstwa rolnego a zachowek

Ustawodawca, poza wskazanymi wyjątkami, nie zdecydował się na uzależnienie doliczania wartości świadczeń na podstawie umów darowizn do substratu zachowku od ich przedmiotu. Bez względu na to, czy przedmiotem darowizny jest nieruchomość, czy ruchomość, gospodarstwo rolne, czy przedsiębiorstwo,

²³ Por. wyrok SN z 26 października 2005 r., V CK 276/05, Legalis; wyrok SN z 21 marca 2006 r., V CSK 147/05, Legalis. Stanowisko SN podziela R. Trzaskowski, *Wymagalność opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste ustalonej przez samorządowe kolegium odwoławcze albo sąd, „Palestra”* 2006, nr 3-4, s. 227. Por także Z. Truskiewicz, *Wymagalność opłat z tytułu użytkowania wieczystego w świetle ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce gruntami*, „Causus” 2000, nr 17, s. 29 i 30.

wartość darowizny podlega zaliczeniu na substrat zachowku. Ponadto, ustawodawca nie uzależnił także kwestii doliczania darowizn do substratu zachowku od celu, w jakim darowizna została dokonana. Nie ma znaczenia, czy darczyńca chciał w ten sposób uregulować sprawy majątkowe, czy uzyskać uprawnienie do renty bądź emerytury. Istotne jest, że zdecydował się na zawarcie umowy darowizny w kształcie przewidzianym w kodeksie cywilnym.

Postanowienie SN z 30 marca 2011 r.,
III CZP 136/10, „Biuletyn SN” 2011, nr 3

Istota rozpatrywanej sprawy sprowadzała się do rozstrzygnięcia, czy umowa, nazwana darowizną gospodarstwa rolnego, która została zawarta 23 marca 1995 r. między spadkodawczynią a pozwanym o zapłatę z tytułu zachowku w związku z ubieganiem się przez spadkodawczynię o świadczenia emerytalne, jest umową darowizny czy też umową przekazania gospodarstwa rolnego. Jak wiadomo, instytucja zachowku gwarantuje najbliższemu spadkodawcy, wymienionym w art. 991 § 1 k.c., oznacza korzyść w majątku spadkodawcy, nawet gdyby się jej sprzeciwiał. W związku z tym przepisy o zachowku nakazują w rozliczeniach z tytułu zachowku uwzględniać darowizny dokonane za życia przez spadkodawcę. Nasuwa się wówczas pytanie, czy umowa, którą zakwalifikuje się jako umowę nieodpłatnego przekazania gospodarstwa rolnego, będzie miała wpływ na ustalenie zachowku, czy też nie. Zagadnienie nie jest nowe. Było już przedmiotem zainteresowania ze strony doktryny. Również SN wypowiedział się co do wpływu umowy przekazania gospodarstwa rolnego na uprawnienia z zachowku²⁴.

Jednakże w rozpatrywanej sprawie SN nie odniósł się do opisanego wyżej zagadnienia, gdyż odmówił podjęcia uchwały ze względu na brak precyzji w sformułowaniu zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości prawne. W uzasadnieniu swojej odmowy SN zawarł między innymi wyżej przytoczoną tezę. Sprowadza się ona do stwierdzenia, że sam fakt dokonania darowizny, bez względu na motyw

²⁴ W uchwale z 10 lutego 1991 r. (III CZP 4/91, OSNC 1991/8-9/103) SN przyjął, że wartość gospodarstwa rolnego przekazanego następcy na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym i innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140) nie uwzględnia się przy ustalaniu zachowku. W uchwale w składzie siedmiu sędziów z 25 listopada 2005 r. (III CZP 59/05, OSNC 2006, nr 5, poz. 79) SN wyraził stanowisko, że gospodarstwo rolne, przekazane na podstawie ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz o innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz. U. Nr 32, poz. 140) następcy pozostającemu w ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej, należy do majątku wspólnego, a w uchwale z 16 lipca 1980 r. (III CZP 44/80, OSN 1981, nr 2-3, poz. 24), że do tej umowy nie mają zastosowania przepisy o odwołaniu darowizny. Por. także postanowienie SN z 4 października 2001 r., I CKN 402/00, OSNC 2002, nr 6, poz. 79. Umowę przekazania gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy z 1977 r. jako darowiznę SN potraktował w sprawie zakończonej postanowieniem z 15 czerwca 1999 r., III CKN 269/98, OSN 2000, nr 2, poz. 36.

i okoliczności, obliuguje do jej uwzględniania w rozliczeniach spadkowych. Jeżeli chodzi o rozpatrywany przypadek, to trzeba mieć na uwadze, że wyżej wspomniana umowa została zawarta po wejściu w życie ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 1993, Nr 71, poz. 342 ze zm.). W ustawie tej, w przeciwieństwie do wcześniejszych ustaw regulujących rolnicze świadczenia emerytalno-rentowe, nie przewidziano szczególnej umowy, zwanej umową przekazania gospodarstwa rolnego.

Ustawa z 1990 r. stanowi jedynie o zaprzestaniu prowadzenia działalności rolniczej. W myśl definicji zamieszczonej w art. 24 ust. 4 ustawy, zaprzestanie to sytuacja (stan faktyczny), w której rolnik – co do zasady – nie jest właścicielem i posiadaczem gospodarstwa rolnego. Jednakże ustawodawca nie interesuje się już tym, w jaki sposób rolnik wyzbędzie się własności i posiadania gospodarstwa rolnego. W rachubę wchodzi wszelkie typowe i nietypowe umowy zobowiązujące do przeniesienia gospodarstwa rolnego. Jedną z nich jest umowa darowizny. Nie jest nią jednak umowa przekazania gospodarstwa rolnego, ponieważ takiej umowy ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie przewiduje. Oznacza to, że umowę nieodpłatnego przekazania gospodarstwa rolnego zawartą przez spadkodawczynię i pozwanego 23 marca 1995 r. należy kwalifikować jako umowę darowizny, a w konsekwencji uwzględnić wartość gospodarstwa rolnego przy ustalaniu zachowku.

Wykonanie prawa pierwokupu przez Agencję Nieruchomości Rolnych

Zamiar wystąpienia do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym w trybie art. 390 k.p.c. nie zwalnia sądu drugiej instancji od obowiązku uprzedniego wstępnego rozważenia podniesionych w apelacji zarzutów, w kierunku wykazania, że rozstrzygnięcie przedstawionego przez Sąd drugiej instancji zagadnienia jest konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli sąd pytający tego nie dokona, to Sąd Najwyższy, aby odpowiedzieć na postawione pytanie, musiałby sam rozważyć trafność tego typu zarzutów (tj. mających wstępne znaczenie dla oceny celowości pytania prawnego), co nie mieści się w jego roli określonej w art. 390 k.p.c.

Postanowienie SN z 30 marca 2011 r.,
III CZP 1/11, Lex, nr 795792

Teza wprowadzie dotyczy zagadnienie proceduralnego, ale istota sprawy sprowadzała się do ustalenia nieważności oświadczenia ANR o wykonaniu prawa pierwokupu. Stan faktyczny był następujący: 24 stycznia 2006 r. umową zawartą w formie aktu notarialnego Ryszard N. imieniem własnym oraz żony Danuty N. oraz syndyk masy upadłości spółki z o.o. „M.” rozwiązyali warunkową umowę sprzedaży nieruchomości rolnych z 15 grudnia 2005 r., powołując się na błąd powodów co do treści złożonych przez nich w § 5 umowy oświadczeń o niespełnieniu warunków nabycia określonych

w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego nieruchomości rolnych. Jednocześnie strony zawarły przedwstępną umowę sprzedaży tych samych nieruchomości za cenę 1 000 000 zł. W umowie tej strony oświadczyły, że tylko część nieruchomości może być wykorzystana na produkcję wytwórczą w rolnictwie, zgodnie z aktualnym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, oraz że zawarcie przyrzeczonej umowy sprzedaży nastąpi najpóźniej do 25 marca 2006 r.

Pozwem z 18 lipca 2008 r. powodowie wniesli o nakazanie ANR, aby wydała im nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 28,0231 ha położone w oznaczonej gminie oraz o zasądzenie wartości pożytków uzyskanych z nieruchomości przez pozwaną. Prawomocnym wyrokiem sądu okręgowego z 20 stycznia 2009 r. powództwo to zostało oddalone. Jednakże wcześniej postanowieniem z 12 lutego 2007 r. sąd rejonowy zakończył postępowanie upadłościowe spółki z o.o. „M.” i z dniem 1 czerwca 2007 r. prawomocnie wykreślono spółkę z rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Sąd podniósł, że powodowie nie wykazali też, jakoby Agencji nie przysługiwało prawo pierwokupu przedmiotowych nieruchomości ze względu na to, że nabycie nastąpiło na powiększenie gospodarstwa rodzinnego powodów w warunkach określonych w art. 3 ust. 7 u.k.u.r., skoro powodowie osobiście nie prowadzili wcześniej gospodarstwa rolnego. Sąd Najwyższy wskazał także, że powództwo jest nieuzasadnione, albowiem nieruchomość nawet częściowo przeznaczona na cele rolne podlega prawu pierwokupu Agencji unormowanemu w art. 3 ust. 4 u.k.u.r.

Uzgodnienie treści księgi wieczystej nieruchomości nabytej przez gminę

W sprawie o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym brak decyzji wojewody wydanej na podstawie art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700) wyłącza możliwość ustalania przez sąd faktu przejścia z mocy prawa na rzecz gminy własności nieruchomości rolnej na podstawie art. 13 ust. 2 tej ustawy.

Uchwała SN z 8 września 2011 r.,
III CZP 42/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 17

Teza wprawdzie dotyczy nieruchomości rolnej, ale jej wymowa jest o wiele szersza. Zgodnie z art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P. nieruchomości rolne nieprzekazane do Zasobu ostatecznymi decyzjami, o których mowa w art. 16 ust. 3 ustawy, lub nieprzekazane Agencji ostatecznymi decyzjami, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy, w terminie określonym w ust. 1 (tj. do 30 czerwca 2000 r.), stają się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których są położone. Przejęcie przez Agencję praw i obowiązków wynikających z wykonania prawa własności w stosunku do mienia, o którym mowa

w art. 1 i 2, nastąpi nie później niż do 30 czerwca 2000 r. W myśl art. 13 ust. 4 u.g.n.r.S.P. fakt nabycia własności przez gminę stwierdza właściwy wojewoda. W rozpatrywanej sprawie właściwa gmina żądała uzgodnienia księgi wieczystej, powołując się na fakt nabycia własności nieruchomości z mocy prawa na podstawie art. 13 ust. 2 u.g.n.r.S.P. Sąd Najwyższy słusznie uznał, że uzgodnienie w ramach postępowania cywilnego o uzgodnienie treści księgi wieczystego, o którym mowa w art. 10 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 124, poz. 1361 ze zm.), nie jest możliwe, skoro kompetencje w tym zakresie została przyznana przez ustawodawcę w art. 13 ust. 4 u.g.n.r.S.P. właściwemu wojewodzie²⁵.

Wpis hipoteki przymusowej na rzecz Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Postanowienie SN z 20 maja 2011 r., III CZP 18/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 22

W sprawie zakończonej wyżej wymienionym postanowieniem SN odmówił podjęcia uchwały w celu rozpatrzenia zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z 22 lutego 2011 r., sprowadzającego się do pytania: „Na czyją rzecz powinien nastąpić wpis do księgi wieczystej hipoteki przymusowej, zabezpieczającej wierzytelności (należności) z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne rolników – art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jedn. tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jedn. tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.)?”.

Jednakże w uzasadnieniu SN stwierdził między innymi, że „wierzyicielem należności z tytułu nieopłaconych w terminie składek na każdego rodzaju ubezpieczenie społeczne rolników przewidziane w art. 1 ust. 2 u.u.s.r. jest Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Egzekucję należności z tego tytułu prowadzi się w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji (art. 51 u.u.s.r.), na podstawie decyzji wydanej przez Prezesa Kasy (art. 36 ust. 1, 2 u.u.s.r.), która stanowi też podstawę wpisu hipoteki do księgi wieczystej. Zgodnie z art. 626 § 5 k.p.c., legitymowany do złożenia wniosku o wpis takiej hipoteki jest wierzyciel, a więc Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego”. Nadto SN dodał, że „Wniosek o wpis na rzecz Skarbu Państwa – Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego hipoteki przymusowej kaucyjnej zabezpieczającej nieopłacone w terminie składki na ubezpieczenie społeczne

²⁵ W uchwale w składzie siedmiu sędziów z 9 października 2007 r., III CZP 46/07, 2008, nr 3, poz. 30, SN uznał, że w sprawie o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości jest związany tzw. decyzją komunalizacyjną. Por. także wyrok SN z 28 czerwca 2000 r., IV CKN 71/00, Legalis.

rolników powinien zatem złożyć Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Kasy”. W pełni należy podzielić przytoczone zapatrywania SN.

Ubezpieczenie społeczne rolników

Rolnik (domownik rolnika) nie podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu w okresie pobierania świadczenia o charakterze rentowym z instytucji zagranicznej (art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.).

Wyrok SN z 21 maja 2009 r.,
II UK 371/08, OSNP 2011, nr 1-2, poz. 21

Jak wiadomo, zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm.) emerytura rolnicza przysługuje ubezpieczonemu rolnikowi, który ukończył 60 lat (w przypadku mężczyzny), podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 120 kwartałów i zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej. W rozpatrywanej sprawie rolnik wykazał jedynie 117 kwartałów podlegania ubezpieczeniu. Natomiast spór sprowadzał się do kwestii, czy można uznać za okresy podlegania temu ubezpieczeniu wskazywanych przez wnioskodawcę okresów podlegania ubezpieczeniu rentowemu robotników i pracowników umysłowych w Niemczech, jak również okresu, w którym ubezpieczony pobierał rentę z tytułu niezdolności do pracy przyznaną przez niemiecki organ rentowy. Sąd Najwyższy zauważył, że w myśl art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy – ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu podlega z mocy ustawy domownik rolnika, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny, z tym że przepisu tego nie stosuje się jednak do osoby, która podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu lub ma ustalone prawo do emerytury lub renty, lub ma ustalone prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych (art. 16 ust. 3 ustawy).

Oznacza to, że osoba, która między innymi ma ustalone prawo do emerytury lub renty, nie podlega ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu do chwili ustania tego prawa. W art. 6 pkt 10c ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wyjaśniono, że ilekroć w ustawie jest mowa o ustalonym prawie do emerytury lub renty, rozumie się przez to pojęcie między innymi świadczenia o charakterze rentowym z instytucji zagranicznej. Dlatego SN stwierdził, że w obowiązującym stanie prawnym nie budzi wątpliwości, iż w okresie pobierania renty wypłacanej przez niemiecki organ ubezpieczeniowy skarżący nie podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu rolników, co wyklucza możliwość zaliczenia tego okresu do wymaganego ustawą okresu do nabycia uprawnień do wcześniejszej emerytury rolniczej.

Zasada bezpośredniego działania nowego prawa wprowadzonego ustawą z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 91, poz. 873 ze zm.), w zakresie dotyczącym możliwości objęcia ubezpieczeniem emerytalno-rentowym osoby pobierającej rolniczą rentę okresową w zamian za zaliczenie okresu pobierania takiej renty do okresów ubezpieczenia, doznaje ograniczenia, gdy uniemożliwia ubezpieczonemu spełnienie warunków uprawniających do renty rolniczej w przypadku powstania ponownie całkowitej niezdolności do pracy.

Wyrok SN z 10 listopada 2010 r.,
III UK 5/10, OSNP 2012, nr 3-4, poz. 43

Wnioskodawczyni 31 grudnia 2008 r. wystąpiła z wnioskiem o przyznanie prawa do renty rodzinnej po zmarłym ojcu. W myśl art. 29 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm.) renta rodzinna przysługuje członkowi rodziny między innymi wówczas, gdy ubezpieczony w chwili śmierci spełniał warunki do uzyskania emerytury rolniczej lub renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy. Jednakże sąd okręgowy podzielił zapatrywanie organu rentowego, że wnioskodawczyni prawo do renty rodzinnej nie przysługuje.

Sąd podniósł, że ojciec wnioskodawczyni wprawdzie zmarł w okresie podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, jednakże nie spełnił warunku podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez wymagany okres, legitymował się bowiem w ostatnim dziesięcioleciu przed zgonem okresem 18 kwartałów takiego ubezpieczenia wobec wymaganych (w rozpatrywanym przypadku) dwudziestu lat. Istota sprawy sprowadzała się zatem do tego, że art. 20 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w treści obowiązującej do 1 maja 2004 r.²⁶ zezwalał na doliczanie do okresów ubezpieczenia między innymi okresu pobierania renty inwalidzkiej rolniczej jako renty okresowej, jednak nie dłużej niż 2 lata. Obowiązujący w chwili rozpatrywania sprawy art. 20 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników takiej możliwości już nie zawierał.

Sąd Najwyższy, powołując się na liczne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego²⁷, odwołał się do zasady, że ustawodawca może ingerować w oczekiwania, które

²⁶ Zmieniony ustawą z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 91, poz. 873 ze zm.

²⁷ Por. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992, cz. I, s. 128; wyroki TK: z 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 114; z 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK ZU 1999, nr 4, poz. 73; z 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999, nr 5, poz. 100; z 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 1; z 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 59; z 8 maja 2000 r., SK 22/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 107; z 6 lutego 2002 r., SK 11/01, OTK ZU 2002, nr 1/A, poz. 2; z 9 czerwca 2003 r., SK 12/03, OTK-A 2003, nr 6, poz. 51; z 11 grudnia 2006 r., SK 15/06, OTK ZU 2006, nr 11/A, poz. 170.

nie mają charakteru ekspektatyw, ale pod warunkiem, że nie naruszy to istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, którą jest zagwarantowanie osobom uprawnionym świadczeń odpowiadających minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb. Przyjęcie, że wobec braku przepisów przejściowych w ustawie z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustawa ta znajduje bezpośrednie zastosowanie również wobec osób, które pobierały rentę rolniczą okresową w poprzednim stanie prawnym, a stały się ponownie całkowicie niezdolne do pracy już po wejściu w życie nowych przepisów, prowadzić może do takich sytuacji, jak zaistniała w niniejszej sprawie, to znaczy pozbawiać rolnika całkowicie niezdolnego do pracy możliwości spełnienia warunków uprawniających do renty rolniczej. Dlatego też SN uznał, że zmieniony w 2004 r. art. 20 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, mniej korzystny dla wnioskodawczyni, nie może być w pełni stosowany, mimo iż wniosek o przyznanie renty rodzinnej został złożony po zmianie tego przepisu.

3. Wyrok Sądu Najwyższego z 26 stycznia 2011 r., I UK 229/10, OSNP 2012, nr 5-6, poz. 74

Wykonywanie umowy zlecenia przez rolnika prowadzącego dodatkową pozarolniczą działalność gospodarczą i uprawnionego do dalszego korzystania z ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.), powoduje wyłączenie go z ubezpieczenia społecznego rolników, gdy umowa zlecenia nie jest objęta zakresem prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej.

Wyrok SN z 26 stycznia 2011 r.,
I UK 229/10, OSNP 2012, nr 5-6, poz. 74

Rolnik podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu rolników od 1 września 1996 r. Jednocześnie od 4 stycznia 1999 r. prowadził on pozarolniczą działalność gospodarczą w zakresie usług płytkarskich i ogólnobudowlanych, a od 7 lipca 2000 r. do 19 września 2004 r. posiadał wypożyczalnię naczyń kuchennych. W dniu 1 grudnia 2003 r. wnioskodawca zawarł z urzędem gminy umowę zlecenia na okres od 1 grudnia 2004 r. do 31 stycznia 2005 r., w ramach której miał pracować na placu targowym dwa dni w tygodniu, za wynagrodzeniem w oznaczonej wysokości. Urząd gminy zgłosił rolnika do ubezpieczenia społecznego z tytułu powyższej umowy zlecenia. W dniu 25 maja 2009 r. została wydana zaskarżona decyzja o ustaniu rolniczego ubezpieczenia społecznego wnioskodawcy w okresie od 1 stycznia 2004 r. do

19 września 2004 r. Natomiast w związku z zaprzestaniem wykonywania działalności gospodarczej od 20 września 2004 r. wnioskodawca został ponownie objęty ubezpieczeniem społecznym rolników.

Zdaniem SN kluczową kwestią jest rozstrzygnięcie, czy wykonywanie czynności na podstawie umowy zlecenia stanowiło podstawę do wyłączenia z ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie reguł z art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 3 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm.), czy w sprawie winien mieć zastosowanie art. 5a tej ustawy, w brzmieniu obowiązującym do 1 maja 2004 r. Przepis ten wprowadził wyjątek od ogólnych zasad, polegający na tym, że rolnik prowadzący jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą i podejmujący czynności na podstawie umowy zlecenia podlegał nadal ubezpieczeniu rolniczemu. Sąd przypominał swoje wcześniej wyrażone stanowiska. W tej kwestii w judykaturze SN wystąpiły dwa stanowiska, uwidocznione przy rozpatrywaniu spraw zakończonych wyrokiem z 17 lipca 2008 r. (II UK 348/08) oraz z 3 września 2009 r. (III UK 29/09).

W pierwszym z powołanych orzeczeń Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że wykonywanie czynności na podstawie umowy zlecenia nie stanowi podstawy do wyłączenia z ubezpieczenia społecznego rolników na podstawie art. 5a ust. 1 pkt 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Natomiast w pozostałych orzeczeniach SN zaprezentował pogląd, że rolnik, który wybrał ubezpieczenie społeczne rolników na podstawie art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników i w trakcie tego ubezpieczenia podejmuje pracę na podstawie umowy zlecenia (lub agencyjnej), nie może pozostać w ubezpieczeniu rolniczym i podlega wyłączeniu z tego ubezpieczenia na podstawie art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 3 tej ustawy.

W rozpatrywanej sprawie SN zauważył, że *ratio legis* pominięcia umowy zlecenia w art. 5a ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, umożliwiającym pozostanie w ubezpieczeniu rolniczym podejmującym pozarolniczą działalność gospodarczą rolnikom, którzy nie są pracownikami albo osobami pozostającymi w stosunku służbowym i niemającymi ustalonego prawa do emerytury i renty, wynika z możliwości zawierania umów zlecenia w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Jeżeli wykonywane umowy zlecenia mieszczą się w zakresie i przedmiocie prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, to nie stanowią odrębnego tytułu ubezpieczenia społecznego (podobnie: wyrok SN z 11 sierpnia 2009 r., III UK 27/09, Lex, nr 533671).

1. Przywrócenie terminu do złożenia przez rolnika prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą zaświadczenia właściwego urzędu skarbowego o kwocie należnego podatku dochodowego od przychodów z tej działalności za poprzedni rok (art. 5a ust. 7 w związku z ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.) należy do spraw o podleganie ubezpieczeniu w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

2. „Zdarzenie losowe” w rozumieniu art. 5a ust. 7 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oznacza spowodowane zarówno działaniem sił przyrody, jak i działaniem innego człowieka, zdarzenie nieprzewidywalne, niemożliwe do uniknięcia i niezależne od woli osoby wywodzącej z niego skutki prawne.

Wyrok SN z 10 czerwca 2010 r.,
I UK 49/10, OSNP 2011, nr 23-24, poz. 304

W myśl art. 5a ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. 2008, Nr 50, poz. 291 ze zm.) rolnik lub domownik, który podlegając ubezpieczeniu w pełnym zakresie z mocy ustawy nieprzerwanie przez co najmniej 3 lata, rozpocznie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpocznie współpracę przy prowadzeniu tej działalności, podlega nadal temu ubezpieczeniu w okresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej lub współpracy przy prowadzeniu tej działalności, jeżeli spełnia jednocześnie warunki określone w tym przepisie. Jednym z warunków podlegania ubezpieczeniu rolniczemu jest, by kwota należnego podatku dochodowego za poprzedni rok podatkowy od przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej nie przekraczała 2528 zł. W związku z tym art. 5a ust. 4 ustawy nakłada na rolnika obowiązek składania w KRUS do dnia 31 maja każdego roku podatkowego zaświadczenia albo oświadczenia rolnika, że kwota ta nie została przekroczona.

W rozpatrywanej sprawie rolnik złożył zaświadczenie dopiero 26 czerwca 2009 r., niezwłocznie po otrzymaniu zaskarżonej decyzji organu rentowego o ustaniu ubezpieczenia społecznego i nie podał żadnej okoliczności, która usprawiedliwiałaby zaistniałe opóźnienie. Art. 5a ust. 7 ustawy daje podstawę do przywrócenia na wniosek zainteresowanego rolnika lub domownika, jeżeli ten rolnik lub domownik udowodni, że niezachowanie terminu nastąpiło wskutek zdarzeń losowych. W rozważaniach dotyczących pojęcia „zdarzenie losowe” SN odwołał się między innymi do uzasadnienia uchwały SN w składzie siedmiu sędziów z 12 października 1995 r. (III AZP 19/95, OSNP 1996, nr 10, poz. 133). Sąd przyjął wówczas, że zdarzeniami losowymi nazwać można wszystkie takie zdarzenia, które są zależne od losu, nieprzewidywalne, niemożliwe do uniknięcia nawet przy zachowaniu należytej staranności o swoje sprawy. Jednakże SN dodał, że prosta wykładnia językowa prowadzi do wniosku, że rozumienie zwrotu „zdarzenie losowe” nie może być ograniczone do przypadków siły wyższej oraz do klęsk i innych wydarzeń spowodowanych działaniem żywiołów lub sił przyrody. Działania człowieka też mogą być uznane za zdarzenia losowe dla innego człowieka, z tym że dla samego działającego zdarzenie to nie może mieć prawnych skutków zdarzenia losowego.

Dlatego SN rozpatrujący sprawę rozstrzygniętą komentowanym orzeczeniem stwierdził, że zdarzenie losowe jest pojęciem szerszym od siły wyższej i oznacza spowodowane zarówno działaniem sił przyrody, jak i działaniem innego człowieka zdarzenie nieprzewidywalne, niemożliwe do uniknięcia i niezależne od woli osoby

wywodzącej z niego skutki prawne. Mimo takiej wykładni SN przyjął, że niezapoznanie się adresata z kierowanymi do niego informacjami i bierne oczekiwanie na ponowne ponaglenie do złożenia wymaganego dokumentu nie jest okolicznością mieszczącą się w podanym wyżej rozumieniu zdarzenia losowego, jako zdarzenia nieoczekiwanego, niemożliwego do uniknięcia i niezależnego od zainteresowanego, a uzasadniającego przywrócenia uchybionego terminu.

Warunek niepozostawiania przez rolnika w stosunku pracy (służbowym) z art. 5a (obecnie art. 5a ust. 1 pkt 3) ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.) nie oznacza, że ubezpieczenia społeczne rolników nie wyłączała inna jego działalność, z którą ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) wiązała obowiązek podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym (np. zlecenie – art. 6 ust. 1 pkt 4 tej ustawy).

Wyrok SN z 3 września 2009 r.,
III UK 29/09, OSNP 2011, nr 9-10, poz. 129

Jest to kolejna sprawa, w której istota sporu sprowadzała się do zakresu działania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Prezes KRUS wydał decyzję stwierdzającą ustanie ubezpieczenia społecznego rolników z tej przyczyny, że ubezpieczona zawarła umowę zlecenia, w ramach której jako zleceniobiorczyni prowadziła szkolenie fryzjerskie w swym zakładzie. Sąd okręgowy przyjął, że możliwość pozostawania w ubezpieczeniu społecznym rolników dotyczy tylko rolników prowadzących działalność gospodarczą (art. 5a ustawy), ale zlecenie nie było wykonywane w ramach działalności gospodarczej. W konsekwencji podlegało ono ubezpieczeniu powszechnemu na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. 2009, Nr 205, poz. 1585 ze zm.) i wyłączało ubezpieczenie społeczne rolników.

Sąd apelacyjny, odwołując się do art. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i do art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, przypomniał zasadę, że rolnik zatrudniony na podstawie umowy zlecenia nie ma możliwości wyboru systemu ubezpieczenia tak jak prowadzący działalność gospodarczą i podlega ubezpieczeniom społecznym na podstawie ogólnego systemu ubezpieczeniowego. Sąd Najwyższy podzielił to stanowisko, stwierdzając między innymi, że kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy rolnik z tytułu wykonywania umowy zlecenia podlega ubezpieczeniom społecznym na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Wykonywanie zlecenia stanowi – zdaniem SN – samodzielną podstawę podlegania ubezpieczeniom społecznym (art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Jeżeli zatem powstaje inny tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym w systemie powszechnym – w tym przypadku z racji wykonywania zlecenia – to ma on pierwszeństwo przed ubezpieczeniem społecznym rolników. Sąd Najwyższy przypomniał, że jedyny wyjątek przewidujący pierwszeństwo dla ubezpieczenia społecznego rolników, a ściślej: możliwość pozostania w tym ubezpieczeniu, przewidziany jest dla działalności gospodarczej (art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). Inne tytuły powszechnego ubezpieczenia społecznego wykluczają stosowanie tego rozwiązania.

Przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytury nie uwzględnia się lat kalendarzowych, w których ubezpieczony podlegał ubezpieczeniu społecznemu rolników (art. 15 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.).

Wyrok SN z 9 lutego 2010 r.,
I UK 274/09, OSNP 2011, nr 15-16, poz. 213

W rozpatrywanej sprawie chodziło o ustalenie wysokości emerytury pracowniczek. Stanowiska sądu okręgowego i apelacyjnego nie były zbieżne. W uzasadnieniu SN szczegółowo rozważył wpływ na ustalenie świadczeń emerytalnych podlegania ubezpieczeniu w latach, w których ustalanie podstawy wymiaru składki emerytalnej nie było możliwe. W przypadkach gdy podstawy wymiaru nie da się ustalić zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, również emerytura, przyznana z uwzględnieniem okresów pracy w gospodarstwie rolnym, na podstawie art. 10 ustawy o emeryturach i rentach z FUS obliczana jest wyłącznie na podstawie art. 23 tej ustawy. Wtedy – jak dodaje SN – w istocie okresy pracy w gospodarstwie rolnym pozostają bez wpływu na wysokość świadczenia, ale wynika to z istoty tego przepisu, który z zasady zrywa związek między wysokością emerytury a wypracowanym stażem emerytalnym i stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 15 i następnych ustawy o emeryturach i rentach z FUS – określających zasady ustalania podstawy wymiaru emerytury.

Decyzja o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników, wydana wskutek błędnej oceny znanych organowi rentowemu faktów, nie może być zmieniona z mocą wsteczną na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.).

Wyrok SN z 23 lutego 2010 r.,
II UK 187/09, OSNP 2011, nr 15-16, poz. 216

W rozpatrywanej sprawie Prezes KRUS wydał decyzję o ustaniu ubezpieczenia społecznego rolników z powodu niespełniania warunku 1 roku pozostawania w ubezpieczeniu rolniczym (art. 5a ustawy z 29 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników tekst jedn.: Dz. U. 1998, Nr 7, poz. 25 ze zm.), poza tym w decyzji stwierdzono ustanie podlegania ubezpieczeniu rolniczemu z mocą wsteczną, a w istocie od chwili wydania złożenia wniosku o objęcie tym ubezpieczeniem. W ten sposób organ rentowy potwierdził, że jego wcześniejsza decyzja o podleganiu ubezpieczeniu rentowemu była błędna. Adresatka decyzji wniosła odwołanie, powołując się w nim na fakt, że w chwili składania wniosku do KRUS nie została poinformowana o jakichkolwiek przeszkodach w objęciu jej ubezpieczeniem społecznym rolników.

Sąd Najwyższy uznał, że zasadnicze znaczenie w sprawie ma rozstrzygnięcie o tym, czy organ rentowy był uprawniony do zmiany swojej decyzji o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników z mocą wsteczną. W sprawie, jak podniósł SN, nie było sporne, że wnioskodawczyni nie spełniała warunków do objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników. Decyzja Prezesa KRUS była więc niewątpliwie błędna. Podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia ma fakt, że organ rentowy dysponował wiedzą na temat przeszkody objęcia ubezpieczeniem rolniczym (prowadzenie działalności gospodarczej). Sąd Najwyższy przypomniał, że problem ponownego ustalenia przez organ rentowy niepodlegania ubezpieczeniu rolniczemu był rozstrzygany w orzecznictwie SN. Z powołanych orzeczeń²⁸ wynika, że wydanie decyzji o ustaniu ubezpieczenia, wywołującej skutki z mocą wsteczną (*ex tunc*), wprawdzie jest możliwe, ale tylko wówczas, gdy doszło do ujawnienia istotnych okoliczności istniejących przed wydaniem wcześniejszej decyzji, które zostały zatajone przez ubezpieczonego.

We wszystkich sprawach rozpatrzonych wyżej powołanymi wyrokami występowała okoliczność zatajenia przez wnioskodawców faktu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Natomiast w rozpatrywanej sprawie KRUS dysponował dostateczną wiedzą o tych okolicznościach. Nie ulega więc wątpliwości, że wydanie pierwszej decyzji nastąpiło wskutek błędu organu rentowego. Ta odmienna okoliczność faktyczna sprawia, że nie mogą być zastosowane powyżej przywołane orzeczenia SN. W związku z tym SN przypomniał inne swoje orzeczenie (tj. wyrok z 11 maja 2005 r., III UK 28/05, OSNP 2005, nr 23, poz. 380). Sąd stwierdził w przypominanym wyroku, że decyzja wydana na skutek błędu organu rentowego ma prawnokształtujący charakter i nie może być zmieniona ze skutkiem wstecznym. Sąd trafnie przyjął, że skutki tej wadliwości nie mogą obciążać osoby zainteresowanej.

Powołując się na art. 83a ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. 2009, Nr 205, poz. 1585 ze zm.), SN stwierdził, że decyzje organu rentowego mogą być oczywiście zmieniane lub uchylane w przypadku spełnienia stosownych przesłanek. Jednakże w rozpatrywanej sprawie przesłanki z art. 83a ust. 1 wymienionej ustawy nie zostały spełnione. Tak więc

²⁸ Wyroki SN: z 11 marca 2008 r., I UK 256/07, OSNP 2009, nr 11-12, poz. 159; z 19 września 2007 r., III UK 39/07, OSNP 2008, nr 21-22, poz. 330 i z 9 czerwca 2008 r., II UK 312/07.

jeżeli organ rentowy nie wznowił postępowania i nie stwierdził nieważności wcześniejszej decyzji, a wydał decyzję o ustaniu stosunku ubezpieczenia społecznego, to należy przyjąć, że mogło to nastąpić najwcześniej w dacie jej wydania. Stanowisko o możliwości wydania takiej decyzji ze skutkiem *ex nunc* jest też prezentowane – jak zauważa SN – w doktrynie (zob. K. Ślęzak, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego*, III AUa 307/04, OSP 2005, nr 10, poz. 122).

1. Przyjęcie pracownika w poczet członków rolniczej spółdzielni produkcyjnej powoduje dorozumiane rozwiązanie dotychczasowego stosunku pracy za porozumieniem stron.

2. Członek rolniczej spółdzielni produkcyjnej nie może pozostawać z tą spółdzielnią w pracowniczym stosunku zatrudnienia.

3. Okres wykonywania pracy w charakterze członka spółdzielni nie może zostać zaliczony do okresu, od którego zależy nabycie prawa do wcześniejszej emerytury z art. 32 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.).

Wyrok SN z 8 grudnia 2009 r.,
I UK 186/09, OSNP 2011, nr 13-14, poz. 189

Przytoczone tezy SN są na tyle wymowne, że w istocie można by pozostawić je bez komentarza. W każdym razie SN uznał, że zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy ma ustalenie skutków nawiązania stosunku członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej dla istnienia stosunku pracy. Sąd przypomniał, że prawa i obowiązki członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych są uregulowane w odmienny sposób niż prawa i obowiązki pracowników. Aktem szczególnym regulującym także wykonywanie przez nich pracy jest ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn.: Dz. U. 2003, Nr 188, poz. 1848 ze zm.). W art. 155 § 1 tej ustawy stwierdza się, że zdolny do pracy członek spółdzielni ma prawo i obowiązek pracować w spółdzielni w rozmiarze ustalonym corocznie przez zarząd, stosownie do potrzeb wynikających z planu działalności gospodarczej spółdzielni. Zgodnie z art. 156 § 1 ustawy, oprócz członków, spółdzielnia może zatrudniać także ich domowników. Natomiast zatrudnienie osób niebędących członkami spółdzielni jest regulowane w art. 157 ustawy. Przepis ten stanowi, że spółdzielnia poza członkami i domownikami może zatrudniać stosownie do swoich potrzeb również inne osoby na podstawie umowy o pracę lub na podstawie innego stosunku prawnego, którego przedmiotem jest świadczenie pracy.

W konsekwencji SN stwierdził, iż z tych przepisów wynika, że członkowie spółdzielni produkcyjnej i ich domownicy mogą świadczyć pracę na rzecz spółdzielni wyłącznie w oparciu o stosunek członkostwa; przywołał również inne orzeczenia

potwierdzające zaprezentowany pogląd²⁹. Tym samym okres ten nie mógł zostać – zdaniem SN – zaliczony do stażu emerytalnego, który wymagany jest do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury. Takie stanowisko SN zajął już w wyroku z 25 stycznia 2005 r. (I UK 142/04, OSNP 2005, nr 17, poz. 272).

Opracowanie: ZYGMUNT TRUSZKIEWICZ