

**Wyrok z dnia 7 marca 1995 r.
III ARN 4/95**

Właścicielowi, który wyłączył grunt rolny z produkcji bez wymaganego zezwolenia, wymierza się dziesięciokrotną należność na rzecz Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych lub Funduszu Leśnego, chociażby rolnicze użytkowanie tego gruntu zostało samowolnie zaniechane także przez jego poprzedniego właściciela (art. 39 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 26 marca 1992 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych - Dz. U. Nr 11, poz. 79 ze zm.).

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 7 marca 1995 r., sprawy ze skargi "A." Spółki z o.o. w S. na decyzję Wojewody S. z dnia 8 kwietnia 1993 r. [...] w przedmiocie naliczenia jednorazowej dziesięciokrotnej należności z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 7 czerwca 1994 r., [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Według, mających w sprawie zastosowanie, przepisów ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79 ze zm.) dla wyłączenia gruntu z produkcji rolnej wymagane było wydanie przez wójta gminy, w formie decyzji administracyjnej, odpowiedniego zezwolenia, które ponadto mogło dotyczyć gruntu już uprzednio przeznaczonego na cele nierolnicze lub nieleśne (art. 13 ust. 1). Osoba, która wyłączała grunty z produkcji po uzyskaniu wymaganego zezwolenia obowiązana była do uiszczenia należności i opłat rocznych ustalonych zgodnie z określonymi w ustawie zasadami (art. 13 ust. 2). Natomiast w razie stwierdzenia, że grunty zostały przez właściciela wyłączone z produkcji bez zezwolenia, art. 39 ust. 1 powołanej ustawy, zobowiązywał wójta gminy do wymierzenia właścicielowi jednorazowo dziesięciokrotnej należności na rzecz Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych lub Funduszu Leśnego oraz wyznaczenia terminu podjęcia na tych gruntach produkcji rolnej lub uprawy leśnej.

Na podstawie ostatnio powołanego przepisu prowadzone było postępowanie administracyjne wobec "A." Spółki z o.o. w S. jako właścicielowi działki rolnej o powierzchni 0,31 ha, położonej w B., a zgodność z prawem ostatecznych decyzji Wojewody S., poddana została kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego w trybie określonym w art. 196 § 1 k.p.a.

Po raz pierwszy w tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu orzekł wyrokiem z dnia 16 grudnia 1992 r., [...], którym uchylił, na skutek skargi Prokuratora Wojewódzkiego w S., decyzję Wojewody S. z dnia 21 lipca

1992 r. umarzającą postępowanie administracyjne. Podzielając stanowisko Prokuratora Wojewódzkiego w S. Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w uzasadnieniu tego wyroku ocenę, że w świetle bezspornie ustalonych okoliczności faktycznych Spółka "A." zobowiązana jest do poniesienia konsekwencji przewidzianych w art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nabyła ona bowiem przedmiotową działkę w 1987 r. jako grunt rolny w klasie III a i pomimo braku zezwolenia na wyłączenie go z produkcji rolnej, prowadziła tam swą nierolniczą działalność gospodarczą. Ustosunkowując się do stanowiska wyrażonego w zaskarżonej decyzji, iż sankcja z art. 39 ust. 1 powołanej ustawy powinna zostać skierowana nie przeciwko Spółce "A.", ale przeciwko poprzedniemu właścicielowi gruntu, który faktycznie ten grunt już z produkcji wyłączył, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wbrew temu stanowisku sankcja ta nie jest związana wyłącznie z osobą pierwszego właściciela, który bez zezwolenia wyłączył grunty rolne z produkcji, ale z faktem użytkowania tych gruntów w sposób określony w przepisie. Oznacza to, zdaniem NSA, że: "obowiązek jednorazowego pokrycia dziesięciokrotnej należności, nie orzeczony wobec pierwszego właściciela, obciąża jego następcę, który nabył te grunty na cele nierolnicze i w takim charakterze je użytkuje."

W następstwie rozstrzygnięcia wynikającego z powołanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 1992 r., zostało przeprowadzone ponownie postępowanie administracyjne w sprawie, przed Wójtem Gminy D. w pierwszej instancji oraz przed Wojewodą S. w instancji odwoławczej, który decyzją z dnia 8 kwietnia 1993 r. utrzymał w mocy decyzję stwierdzającą obowiązek Spółki "A." do uiszczenia jednorazowo dziesięciokrotnej należności z tytułu wyłączenia przedmiotowego gruntu z produkcji rolnej.

Na skutek skargi Spółki "A." sprawę rozpatrywał ponownie Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu, który wyrokiem z dnia 7 czerwca 1994 r., [...] skargę tę oddalił. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wbrew zarzutom skargi, zaskarżona decyzja w pełni odpowiada przesłankom odpowiedzialności za wyłączenie gruntu rolnego z produkcji, które są określone w art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że organy administrujące dokonały ustaleń faktycznych w pozbawionym wadliwości postępowaniu i prawidłowo zastosowały przepisy prawa materialnego. Rozważając podniesiony w skardze zarzut, że sankcja z art. 39 ust. 1 ustawy powinna być skierowana przeciwko poprzedniemu właścicielowi gruntu, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził - podobnie jak w poprzednim swym wyroku z dnia 16 grudnia 1992 r. - że fakt wybudowania na przedmiotowym gruncie przez poprzedniego jego właściciela szklarni gruntowej z łącznikiem i kotłownią nie spowodował zmiany charakteru rolnego działki, która nadal pozostawała w ewidencji gruntów jako działka rolna w klasie IIIa i w takim stanie prawnym i ewidencyjnym została zakupiona w 1987 r. przez Spółkę "A.". Skoro następnie skarżąca Spółka na zakupionej działce rolnej rozpoczęła działalność przemysłową po wcześniejszym wybudowaniu odpowiednich dla tej działalności budynków - to w ten sposób wyłączyła sporny grunt z produkcji rolnej i powinna ponosić skutki tego wyłączenia.

Od powołanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 czerwca 1994 r. Minister Sprawiedliwości wniósł, w dniu 3 lutego 1995 r., rewizję nadzwyczajną z zarzutami rażącego naruszenia art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz interesu Rzeczypospolitej Polskiej i z tych

przyczyn żądał uchylenia zaskarżonego wyroku i decyzji organów administracyjnych obu instancji.

Sąd Najwyższy stwierdza, że brak jest podstaw do uchylenia zaskarżonego rewizją nadzwyczajną wyroku.

Rewizja nadzwyczajna została wniesiona od wyroku z dnia 7 czerwca 1994 r., chociaż - jak to zostało wyżej przedstawione - kontrowersyjne między stronami zagadnienie prawne, dotyczące podstawy do zastosowania wobec Spółki "A." art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zostało rozstrzygnięte już w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 1992 r. [...].

Minister Sprawiedliwości wskazując, w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, że organy administracyjne obu instancji rozstrzygnęły sprawę będąc związanymi oceną prawną zamieszczoną w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 grudnia 1992 r., przeoczyły, że oceną tą związany był także Naczelny Sąd Administracyjny. Wynika to wszak z art. 209 k.p.a., według którego ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu administracyjnego wiąże w sprawie ten sąd oraz organ administracji państwowej.

Jeżeli zatem rozstrzygając w sprawie dotyczącej zastosowania wobec Spółki "A." sankcji z art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Naczelny Sąd Administracyjny poczynił ustalenia odpowiadające ocenie prawnej wyrażonej już poprzednio w tej sprawie przez tenże Naczelny Sąd Administracyjny, którą był związany, to już tylko z tego powodu rewizja nadzwyczajna nie mogła być uwzględniona.

Niezależnie od tego Sąd Najwyższy nie podzielił merytorycznego zarzutu rewizji nadzwyczajnej jakoby sankcja z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z naruszeniem tego przepisu, została nałożona na niewłaściwy podmiot, tj. na Spółkę "A." zamiast na poprzedniego właściciela działki w B., który przed sprzedażą tej działki Spółce "A." wybudował na niej szklarnię gruntową z łącznikiem i kotłownią.

Nie należy do przedmiotu sprawy niniejszej rozstrzygnięcie o podstawach odpowiedzialności poprzedniego właściciela działki, stąd też pozostając w granicach przesłanek odpowiedzialności Spółki "A.", trzeba zwrócić uwagę, że w świetle niekwestionowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny ustaleń zaskarżonej decyzji - to właśnie wobec Spółki "A." zachodzą warunki, o których mowa w powoływanym art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. Ocena organów administracyjnych obu instancji, którą podzielił Naczelny Sąd Administracyjny, jest odpowiednia do następujących faktów, które nie budziły wątpliwości: Spółka "A." zakupiła przedmiotową działkę w 1987 r. mając w dyspozycji jej opis, mapę oraz aktualny wykaz zmian gruntowych, z których wynikało, że nabywana nieruchomość jest gruntem rolnym w klasie III a. Oznaczało to nabycie przez Spółkę "A." gruntu rolnego, co do którego nie zostało przeprowadzone odpowiednie postępowanie ani co do zmiany przeznaczenia tej działki na cele nierolnicze, ani tym bardziej, co do wyłączenia jej z produkcji rolnej, co nastąpiło dopiero w roku 1991. Tymczasem bezpośrednio po nabyciu działki w 1987 r., Spółka "A." spowodowała przebudowę znajdujących się na tej działce urządzeń, które mogły służyć specjalistycznej (ogrodniczej) produkcji rolnej, tj. szklarni gruntowej z urządzeniami pomocniczymi w budowlę o charakterze wyraźnie przemysłowym, służące m.in. odzyskiwaniu metali nieżelaznych i następnie prowadziła przemysłową, a nie

związaną z rolnictwem, działalność gospodarczą na tym gruncie, do czego - bez zezwolenia, o którym mowa w art. 13 ust. 1 - nie miała prawa.

W świetle przedstawionych okoliczności nie budzi wątpliwości ustalenie, że Spółka "A." wyłączyła grunt z produkcji rolnej bez zezwolenia, co stanowi podstawę sankcji ekonomicznej, określonej w art. 39 ust. 1 ustawy i że nie zwalnia jej z tej odpowiedzialności to, że niejako kontynuowała ona pewien proces zabudowy działki, rozpoczęty przez jej poprzedniego właściciela.

W rewizji nadzwyczajnej, Minister Sprawiedliwości, pomijając okoliczności faktyczne, dotyczące użytkowania gruntu przez Spółkę "A." na cele nierolnicze bez wymaganego zezwolenia, zaakcentował czynności poprzedniego właściciela, które - zdaniem Ministra Sprawiedliwości - ten grunt z produkcji rolnej faktycznie wyłączyły. Jest to wadliwy kierunek oceny. Po pierwsze o zastosowaniu sankcji z art. 39 § 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wobec określonego właściciela gruntu użytkującego go na cele nierolnicze powinny decydować okoliczności odnoszące się do postępowania tego właściciela. Taka indywidualizacja odpowiedzialności właściciela za sposób użytkowania gruntu rolnego jest w istocie rzeczy fundamentalną zasadą ochrony gruntów rolnych przed samowolnym wyłączeniem ich z produkcji rolnej. Właściciel nie powinien usprawiedliwiać własnej samowoli przez wskazanie, że już ktoś inny, np. jego poprzednik, dokonywał także aktów sprzecznych z ochroną gruntu rolnego. Poprzez fakty samowolnego użytkowania gruntu rolnego na cele nierolnicze, nie stwarza się przecież prawnie określonej sytuacji gruntu wyłączonego z produkcji. Dlatego też w ustawowej definicji wyłączenia gruntów z produkcji wyraźnie zaznaczono, że jest to: "zaniechanie rolniczego lub leśnego użytkowania gruntów przez właściciela albo osobę nabywającą te grunty na cele nierolnicze lub nieleśne" (art. 4 pkt 5). Z kolei odpowiedzialność właściciela za niedopuszczalne wyłączenie gruntu rolnego z produkcji - zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych - nie ogranicza się tylko do sankcji ekonomicznej. "Ukarany" właściciel jest bowiem nadal zobowiązany do podjęcia na samowolnie użytkowanym na cele nierolnicze (nieleśne) gruncie - produkcji rolnej lub leśnej. Po drugie podstawę oceny Ministra Sprawiedliwości stanowi przyjęcie, że to zbywca gruntu wyłączył go z produkcji rolnej. Jest to jednakże założenie, którego przesłanek w rewizji nadzwyczajnej nie wyjaśniono, a które pozostają w wyraźnej sprzeczności z ustalonymi faktami, zwłaszcza co do sposobu zabudowania gruntu. O ile zbywca wybudował na tym gruncie szklarnię gruntową (wraz z urządzeniami pomocniczymi), która - jak to słusznie wskazano w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku - może służyć specjalistycznej produkcji ogrodniczej, to Spółka "A." przebudowała te urządzenia w celu produkcji nierolniczej.

Z powyższych przyczyn, wobec niezasadności zarzutów rewizji nadzwyczajnej, została ona oddalona w myśl art. 421 § 1 k.p.c.

=====