



Sygn. akt I CSKP 31/21

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 28 stycznia 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Beata Janiszewska (przewodniczący)

SSN Marcin Krajewski

SSN Joanna Misztal-Konecka (sprawozdawca)

Protokolant Justyna Kosińska

w sprawie z powództwa A. (poprzednio "P.") spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W.

przeciwko Skarbowi Państwa - Dyrektorowi Generalnemu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego jest nieuzasadniona

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Cywilnej w dniu 28 stycznia 2021 r.,

skargi kasacyjnej powódki

od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt V ACa (...)

**1. oddala skargę kasacyjną;**

**2. zasądza od A. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 4050 zł (cztery tysiące pięćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

1. W dniu 16 stycznia 2012 r. „P.” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. (obecnie A. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) wniosła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. o ustalenie, że nieuzasadniona jest aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej położonej w N. przy ul. (...), oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr (...) w obrębie M. W piśmie oznaczono jako organ ustalający opłatę Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych. Jednocześnie wskazano, że na wypadek, gdyby stosownie do art. 80 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.) w zw. z art. 17b ust. 2a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej: u.g.n.r.S.P.) wniosek zastąpił pozew, jako pozwany powinien występować Skarb Państwa.

2. Wyrokiem z 10 maja 2017 r. Sąd Okręgowy w W. oddalił powództwo (pkt 1) i rozstrzygnął o kosztach sądowych i kosztach procesu (pkt 2-3).

3. Wyrokiem z 17 października 2018 r. Sąd Apelacyjny w (...), na skutek apelacji powoda, oddalił apelację (pkt I) i zasądził od P. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej kwotę 4 050 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym (pkt II).

4. Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy. Nieruchomość położona w N. przy ul. (...) stanowi własność Skarbu Państwa i została przekazana do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Pismem z 7 grudnia 2011 r. Agencja Nieruchomości Rolnych wypowiedziała ze skutkiem na 31 grudnia 2011 r. dotychczasową opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego tej nieruchomości, ustalając nową opłatę w wysokości 3% wartości nieruchomości. Pismo zostało doręczone powodowej spółce w dniu 15 grudnia 2011 r. W dniu 18 stycznia 2012 r. powód złożył do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona. Samorządowe Kolegium Odwoławcze orzeczeniem z 13

listopada 2014 r. oddaliło wniosek na podstawie art. 79 ust. 3 w zw. z art. 78 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.).

Sąd Apelacyjny podkreślił, że sporna nieruchomość stanowi państwową nieruchomość przekazaną do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zaś wykonywanie prawa własności do niej powierzone zostało Agencji Nieruchomości Rolnych. Wskazał, że legitymacja bierna nie przysługuje wybranemu przez powoda Skarbowi Państwa, lecz Agencji Nieruchomości Rolnych, a w konsekwencji decyzja sądu pierwszej instancji o oddaleniu powództwa z powodu braku legitymacji biernej pozwanego była w pełni prawidłowa.

5. Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wywiodła powodowa spółka, zaskarżając go w całości. Zarzuciła naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 3 i art. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej: u.g.n.r.SP) oraz art. 7 i art. 45 Konstytucji, oraz naruszenie przepisów postępowania, a mianowicie art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 i 387 § 2<sup>1</sup> k.p.c. i art. 45 Konstytucji.

Skarżąca domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi II instancji i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

6. W odpowiedzi na skargę kasacyjną Skarb Państwa reprezentowany przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa domagał się oddalenia skargi kasacyjnej.

7. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, że skarga kasacyjna nie powinna zostać uwzględniona.

8. Na rozprawie kasacyjnej strony podtrzymały dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

9. Z uwagi na sformułowanie w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 328 § 2 w zw. z art. 391 i 387 § 2<sup>1</sup> k.p.c. oraz art. 45 Konstytucji poprzez niewyjaśnienie podstawy prawnej wyroku, należy odnieść się do niego

w pierwszej kolejności, ponieważ jego ewentualna zasadność przesądza o uwzględnieniu skargi kasacyjnej z powodu braku możliwości przeprowadzenia kontroli kasacyjnej zaskarżonego wyroku.

Sąd Najwyższy podziela w pełni stanowisko reprezentowane w orzecznictwie, iż zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. (a w stosunku do orzeczenia sądu drugiej instancji - art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z 391 § 1 i art. 387 § 2<sup>1</sup> k.p.c.; wszystkie przepisy w brzmieniu do 7 listopada 2019 r.) może być usprawiedliwiony tylko w tych wyjątkowych okolicznościach, w których treść uzasadnienia orzeczenia sądu drugiej instancji uniemożliwia całkowicie dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania orzeczenia. Dotyczy to m.in. sytuacji, w której uzasadnienie nie pozwala na stwierdzenie, czy sąd odwoławczy uczynił zadość wynikającemu z art. 378 § 1 k.p.c. nakazowi rozpatrzenia wszystkich zarzutów i wniosków apelacji (m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 18 marca 2003 r., IV CKN 1862/00; postanowienie Sądu Najwyższego z 20 lutego 2003 r., II CKN 1138/00; postanowienie Sądu Najwyższego z 5 kwietnia 2002 r., II CKN 1368/00; postanowienie Sądu Najwyższego z 4 lipca 2012 r., I CSK 72/12; wyrok Sądu Najwyższego z 11 września 2020 r., III CSK 29/18; postanowienie Sądu Najwyższego z 24 września 2020 r., IV CSK 32/19).

W niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny zaaprobował ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy, przy czym podkreślenia wymaga, że nie były one sporne. Następnie odniósł się do zarzutów apelacyjnych, przedstawiając analizę przepisów prawa relewantnych z punktu widzenia oceny legitymacji biernej pozwanego w sprawie. Prześledzenie toku rozumowania Sądu Apelacyjnego nie stwarza w tym przypadku trudności, które uniemożliwiałyby kontrolę kasacyjną.

10. Bezzasadne są również zarzuty, jakoby w dotychczasowym postępowaniu doszło do nierozpoznania istoty sprawy i naruszenia prawa skarżącej do sądu poprzez oddalenie powództwa po przeprowadzeniu całości postępowania dowodowego. Sąd Najwyższy podkreśla, że oddalenie powództwa z powodu braku legitymacji biernej pozwanego nie może zostać uznane za

naruszenie prawa do sądu, przez które należy rozumieć prawo do rozpoznania sprawy, a nie do uzyskania orzeczenia określonej treści. Oddalenie powództwa stanowi wyraz dokonania merytorycznej oceny bezzasadności powództwa.

11. Drugi ze stawianych w skardze kasacyjnej zarzutów odnosi się do naruszenia art. 3 i 5 u.g.n.r.S.P. W dacie aktualizacji opłaty rocznej analizowanej w niniejszej sprawie art. 3 tej ustawy stanowił, że tworzy się Agencję Nieruchomości Rolnych, zwaną dalej "Agencją". Agencja jest państwową osobą prawną (ust. 1), a nadzór nad Agencją sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi (ust. 2). Zgodnie zaś z art. 5 tej ustawy:

1. Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2.

2. Agencja, obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich, jak również we własnym imieniu wykonuje związane z tymi składnikami obowiązki publicznoprawne.

3. Agencja wykonuje w imieniu własnym prawa i obowiązki związane z mieniem Skarbu Państwa powierzonym Agencji po zlikwidowanym państwowym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej, w tym również prawa i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnych.

4. Mienie nabyte przez Agencję ze środków własnych, w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych Agencji, stanowi jej własność.

5. Akcje i udziały w spółkach nabyte przez Agencję za mienie Skarbu Państwa wchodzące w skład Zasobu, a także akcje i udziały przejęte przez Agencję, jako mienie Skarbu Państwa pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, podlegają przekazaniu ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, w terminie 14 dni od dnia ich objęcia lub przejęcia, w formie protokołu zdawczo-odbiorczego. Protokół stanowi podstawę dokonania zmian w rejestrze sądowym i w księgach rachunkowych prowadzonych dla Zasobu. Do przekazania nie stosuje się postanowień umowy (statutu) spółki

przynajających pierwszeństwo nabycia lub ograniczających albo wyłączających nabycie udziałów lub akcji.

6. Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wykaz spółek hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, których prawa z akcji lub udziałów wykonuje Agencja, biorąc pod uwagę strategiczne znaczenie spółek w postępie biologicznym w rolnictwie w zakresie hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich.

7. Zbycie akcji lub udziałów w spółkach, o których mowa w ust. 6, wymaga zgody Rady Ministrów.

Przytoczenie treści artykułów 3 i 5 u.g.n.r.S.P. *in extenso* wskazuje w pełni na istotną wadliwość skargi kasacyjnej polegającą na niedoprecyzowaniu, które z przepisów zawartych w tych jednostkach redakcyjnych aktu prawnego, w ocenie skarżącej, zostały naruszone. *Prima facie* widoczne jest bowiem, że przynajmniej niektóre z nich nie pozostają w jakimkolwiek związku z rozstrzygnięciem w niniejszej sprawie.

Z treści zarzutu wnioskować należy, że wadliwość orzeczenia Sądu Apelacyjnego ma wynikać z niewłaściwego zastosowania przepisów polegającego na przyjęciu, że w postępowaniu o ustalenie opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nieruchomości rolnej, której właścicielem jest Skarb Państwa, legitymacja bierna przysługuje Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa), choć podmiot ten jest wyłącznie podmiotem administrującym takimi nieruchomościami na rzecz Skarbu Państwa jako jego powiernik. W ocenie skarżącego legitymacja bierna w postępowaniu o ustalenie opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste przysługuje właścicielowi nieruchomości, zaś Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa) reprezentowana przez Prezesa (obecnie przez Dyrektora Generalnego) działa w takim postępowaniu jako *statio fisci*.

12. Status prawny podmiotu zarządzającego nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa był już przedmiotem analizy Sądu Najwyższego. W wyroku z 3 lipca 2019 r. (II CSK 467/18) Sąd Najwyższy wskazał, że podmiotowi temu

(od 1 stycznia 1992 r. - Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, od 1 września 2003 r. Agencja Nieruchomości Rolnych, od 1 września 2017 r. - Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa) zgodnie z art. 5 zd. 1 u.g.n.r.S.P., a następnie zgodnie z art. 5 ust. 1 u.g.n.r.S.P. Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do bliżej opisanego w tej ustawie mienia.

Niewątpliwie Agencja (obecnie Ośrodek), jako odrębna od Skarbu Państwa osoba prawna obejmuje w zarząd mienie Skarbu Państwa o cechach określonych w art. 1 u.g.n.r.S.P. i sprawuje zarząd tym mieniem na rzecz Skarbu Państwa. Agencja wyposażona jest w podmiotowość prawną, odrębną od podmiotowości Skarbu Państwa, zaś w "powierzeniu" Agencji przez Skarb Państwa wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych należy widzieć oświadczenie woli rodzące skutki cywilnoprawne (uchwała Sądu Najwyższego z 22 kwietnia 1994 r., III CZP 189/93, OSNC 1994/6/121; postanowienie Sądu Najwyższego z 9 maja 2000 r., IV CKN 29/00; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2017 r., IV CSK 161/17).

Przyjęta w analizowanej ustawie konstrukcja powiernictwa daleka jest od tradycyjnych wzorów prawa rzymskiego, nie odpowiada także w pełni istniejącym w systemach kontynentalnym i anglosaskim konstrukcjom prawnym uznawanym za mające charakter powierniczy. Agencja (obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa) jest odrębną osobą prawną, oczywiście o charakterze państwowym, jednakże jej status jest niezwykle złożony. Kluczową odmiennością pozycji Agencji w odniesieniu do klasycznej instytucji powiernictwa jest to, że Agencja nie jest właścicielem nieruchomości państwowych, albowiem własność pozostaje przy powierzającym, którym jest Skarb Państwa.

Powiernictwo Agencji (Ośrodka) jest ukształtowane w całości ustawowo, to znaczy treść stosunku powiernictwa (prawa i obowiązki Skarbu Państwa i Agencji) jest w całości określona przez ustawę i nie pozostaje przedmiotem umowy zawieranej między Skarbem Państwa a Agencją. Za utrwalone w orzecznictwie uznać trzeba stanowisko, że zgodnie z regulacjami ustawowymi

Agencja (Ośrodek) zobowiązana jest do wykonywania określonych praw Skarbu Państwa, do objęcia nieruchomości we władanie i realizowania faktycznego władztwa nad tymi nieruchomościami, pobierania pożytków itd., bez jednoczesnej utraty własności tych nieruchomości przez Skarb Państwa. Pełni zatem Agencja (Ośrodek) ustawowe zastępstwo Skarbu Państwa w wykonywaniu prawa własności, wobec osób trzecich występując jako wyłączny dysponent danego prawa (działa w imieniu własnym, ale na rachunek powierzającego) (uchwała Sądu Najwyższego z 22 kwietnia 1994 r., III CZP 189/93, OSNC 1994/6/121; wyrok Sądu Najwyższego z 10 września 1999 r., III CKN 331/98, OSNC 2000/3/57; wyrok Sądu Najwyższego z 29 listopada 2017 r., II CSK 145/17, OSNC-ZDA 2018/D/62; wyrok Sądu Najwyższego z 12 grudnia 2017 r., IV CSK 161/17).

Wskazane cechy statusu prawnego Agencji Nieruchomości Rolnych (Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa) należy odnieść do regulacji art. 17b ust. 2a u.g.n.r.S.P. (w brzmieniu obowiązującym w grudniu 2011 r.), zgodnie z którą 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. Do obu rodzajów zawiadomień stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące postępowania w razie wypowiedzenia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Art. 78 u.g.n. (w brzmieniu obowiązującym w grudniu 2011 r.) pozwalał właściwemu organowi na wypowiedzenie dotychczasowej opłaty rocznej (ust. 1), użytkownikowi wieczystemu na złożenie do samorządowego kolegium odwoławczego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (ust. 2), przy czym w ust. 3 precyzowano, że wniosek ten składa się przeciwko właściwemu organowi, zaś ciężar dowodu, że istnieją przesłanki do aktualizacji opłaty, spoczywa na właściwym organie.

Skarżąca powołuje się w skardze kasacyjnej na to, że od 23 sierpnia 2017 r. art. 78 u.g.n. posiada nowe brzmienie, stąd też wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej

wysokości, składa się przeciwko właścicielowi nieruchomości. W ocenie skarżącej ma to kluczowe znaczenie dla określenia podmiotu legitymowanego biernie w niniejszym postępowaniu.

Sąd Najwyższy nie podziela jednak stanowiska prezentowanego w skardze kasacyjnej, albowiem nie pozwala na to szczególny charakter przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w relacji do ustawy o gospodarce nieruchomościami (zob. wyroki Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2011 r., I CSK 98/10, OSNC-ZD 2011/4/75, z 11 sierpnia 2011 r., I CSK 607/10, OSNC 2012/3/36), potwierdzony treścią art. 2 pkt 4 u.g.n., a przede wszystkim - charakterem prawnym powiernictwa względem nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Jak wskazano powyżej, Agencja (obecnie Ośrodek), nie będąc właścicielem nieruchomości rolnych powierzonych przez Skarb Państwa, w stosunku do osób trzecich uzyskuje wyłączne uprawnienia do powierzonego mienia, do wykonywania prawa własności powierzonych jej składników mienia. Za taką interpretacją przemawia choćby możliwość zbywania przez Agencję (Ośrodek) nieruchomości Skarbu Państwa, a w odniesieniu do użytkowania wieczystego - możliwość zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego przez złożenie Agencji oświadczenia w formie aktu notarialnego (art. 17b ust. 3 u.g.n.r.S.P.) oraz możliwość zbycia przez Agencję nieruchomości będącej przedmiotem użytkowania wieczystego na rzecz użytkownika wieczystego (art. 17b ust. 4 u.g.n.r.S.P.). Wszelkie prawa właścicielskie w odniesieniu do powierzonego jej mienia rolnego Agencja (Ośrodek) wykonuje we własnym imieniu, co przesądza o jej legitymacji również w procesie o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości.

Końcowo należy wskazać, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego na gruncie aktualizacji opłaty rocznej legitymacja procesowa Agencji Nieruchomości Rolnych w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa nie była kwestionowana (wyrok Sądu Najwyższego z 25 lutego 2010 r., I CSK 397/10; wyrok Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2011 r., I CSK 98/10, OSNC-ZD 2011/4/75; wyrok Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2011 r., I CSK 130/10; wyrok Sądu Najwyższego z 11 sierpnia

2011 r., I CSK 607/10, OSNC 2012/3/36; wyrok Sądu Najwyższego z 21 czerwca 2013 r., I CSK 741/12; wyrok Sądu Najwyższego z 6 sierpnia 2014 r., I CSK 559/13).

13. Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. oddalił skargę kasacyjną.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c. w zw. z § 10 ust. 4 pkt 1 w zw. z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie w zw. z art. 32 ust. 3 ustawy z 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

ke