

MAŁGORZATA SZALEWSKA\*

GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO  
SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z 13 LUTEGO 2014 R.,  
SYGN. II OSK 2093/12

COMMENTARY TO THE JUDGEMENT  
OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT  
OF 13 FEBRUARY 2014, II OSK 2093/12

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2014.049>

**Słowa kluczowe**

Ochrona gruntów rolnych i leśnych; wyłączenie gruntów z produkcji leśnej; opłata.

**Keywords**

Protection of agricultural and forest land; the exclusion of land from forest production; charge.

---

\* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

4/2014



- I. Istotą głosowanego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego jest kwestia następstwa prawnego obowiązku uiszczenia rocznych opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej. W ocenie Sądu wygaszenie trwałego zarządu i sprawowanie trwałego zarządu przez inny podmiot, nie mieści się w pojęciu „zbycia nieruchomości”, w rozumieniu art. 12 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>1</sup>. Teza ta została wyrażona w sprawie ze skargi kasacyjnej GDDKiA<sup>2</sup> od wyroku WSA w Warszawie<sup>3</sup> oddalającego skargę GDDKiA na decyzję Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych ustalającą dla gruntów leśnych wyłączonych z produkcji leśnej, na wniosek GDDKiA, należność za trwałe wyłączenie z produkcji, opłatę roczną za lata 2007–2011 oraz jednorazowe odszkodowanie za przedwczesny wyręb drzewostanu.
- II. W przedmiotowej sprawie, GDDKiA wystąpiła do Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych o wydanie decyzji zezwalającej na trwałe wyłączenie gruntów leśnych z produkcji. Decyzja zezwalająca została wydana w styczniu 2006 r. Jednocześnie organ wydający decyzję wskazał, iż należności, opłata roczna i odszkodowanie za przedwczesny wyręb lasu ustalone zostaną odrębną decyzją uwzględniającą faktyczne wyłączenie gruntów z produkcji. W maju 2006 r., na mocy umowy zawartej na podstawie art. 38c ustawy o lasach<sup>4</sup>, na GDDKiA przeniesiony został zarząd nieruchomości podlegających wyłączeniu z produkcji leśnej. W sierpniu 2010 r. starosta orzekł, w trybie decy-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm., zwana dalej ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych lub określana skrótem u.o.g.r.l.

<sup>2</sup> Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

<sup>3</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 marca 2012 r., IV SA/Wa 6/12, CBOSA.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1153 ze zm., zwana dalej ustawą o lasach lub określana skrótem u.l.



zji administracyjnej, o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego GDDKiA. W czerwcu 2011 r. Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych ustalił, w trybie decyzji administracyjnej, wysokość należności i opłat rocznych za wyłączenie gruntów z produkcji leśnej oraz jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu, zobowiązując do ich uiszczenia GDDKiA. Z decyzją tą nie zgodziła się GDDKiA podnosząc, iż od 2010 r. nie jest zarządcą gruntów, w związku z czym na mocy art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l. obowiązek uiszczenia opłat „przeszedł” na nabywcę gruntów – zarząd powiatu. W związku z utrzymaniem decyzji organu I instancji w mocy GDDKiA zaskarżyła ją do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę, wskazując, iż zmiana osoby zobowiązanej do uiszczenia opłat rocznych, w trybie art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l. może być następstwem wyłącznie zbycia nieruchomości, w rozumieniu cywilnoprawnym, a więc przeniesienia na inny podmiot prawa własności nieruchomości, w trybie przepisów kodeksu cywilnego. W ocenie sądu nie jest zbyciem nieruchomości, o którym mowa w art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l., zmiana zarządcy nieruchomości. Skargę kasacyjną od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego wniosła GDDKiA, zarzucając naruszenie art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l. poprzez błędną wykładnię pojęcia „zbycie gruntów”, a w konsekwencji niezastosowanie tego przepisu. Rozpoznając skargę kasacyjną, Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie co do sposobu interpretacji pojęcia „zbycie nieruchomości” użytego w art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l.<sup>5</sup> Tym samym

---

<sup>5</sup> Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok ze względu na brak ustaleń co do stanu własnościowego nieruchomości w momencie wydania decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, w momencie wydania decyzji ustalającej opłaty za wyłączenie oraz w momencie wygaszenia trwałego zarządu.



Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, iż zbycie nieruchomości, będące podstawą zmiany podmiotu zobowiązanego do uiszczania opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej, może nastąpić wyłącznie na skutek czynności cywilnoprawnej przenoszącej prawo własności do nieruchomości. Nie wyczerpuje natomiast znamion zbycia nieruchomości wygaszenie trwałego zarządu na nieruchomości lub sprawowanie zarządu przez inny podmiot.

- III. Zajęte przez sądy administracyjne obydwu instancji stanowisko jest co najmniej polemiczne. Analiza całości postępowania, zarówno administracyjnego, jak i sądownoadministracyjnego, w przedmiotowej sprawie skłania do dyskusji na temat koncepcji normatywnej opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, ze szczególnym uwzględnieniem jej zakresu podmiotowego.
- IV. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych określa trzy instrumenty finansowe ochrony gruntów, stanowiącej ograniczenie ich przeznaczenia na cele nieleśne, a mianowicie: należność, opłaty roczne oraz odszkodowanie za przedwczesny wyręb drzewostanu. Instrumenty te powiązane zostały funkcjonalnie z instytucją zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej. Zezwolenie to wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, przez dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w przypadku obszaru parku narodowego – dyrektora parku, na wniosek podmiotu zainteresowanego. Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.o.g.r.l. „Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych – także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji”. Dokonując regulacji obowiązków finansowych, związanych z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej i leśnej, ustawodawca w sposób wyraźny dokonuje rozróżnienia dwóch odrębnych instytucji, takich jak należności



i opłaty roczne. Rozróżnienie to potwierdzają, przyjęte dla potrzeb analizowanej regulacji prawnej, definicje ustawowe. Zgodnie z art. 4 pkt 12 u.o.g.r.l. należnością jest jednorazowa opłata z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji. Należność tę uiszcza się w terminie do 60 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na wyłączeniu gruntów z produkcji stała się ostateczna (art. 12 ust. 13 u.o.g.r.l.)<sup>6</sup>. Oznacza to, że w przypadku należności (opłaty jednorazowej), obowiązek jej uiszczenia jest związany bezpośrednio z decyzją zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej. Obowiązek ten ma charakter obiektywny i jest związany z uzyskaniem prawa do wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, a nie z jego realizacją. Stanowisko to potwierdza treść art. 12 ust. 2 u.o.g.r.l., zgodnie z którym, „Właściciel, który w okresie 2 lat zrezygnuje w całości lub w części z uzyskanego prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej, otrzymuje zwrot należności, jaką uiscił, odpowiednio do powierzchni gruntów niewyłączonych z produkcji”. Przepis ten w sposób jednoznaczny wskazuje, iż uiszczenie należności ma charakter uprzedni względem faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji leśnej. Odmiennie ukształtowany został obowiązek uiszczenia opłaty rocznej, która zgodnie z ustawową definicją jest opłatą z tytułu użytkowania na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji, uiszczaną rocznie, w wysokości 10% należności: w razie trwałego wyłączenia – przez lat 10, a w przypadku nietrwałego wyłączenia – przez okres tego wyłączenia, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji. Opłata ta związana jest z faktycznym wyłączeniem gruntów z produkcji, a więc z faktem zrealizowania uprawnień

---

<sup>6</sup> Por. W. Radecki, *Komentarz do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Difin 2009, s. 154 oraz E. Kremer, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 r.*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 5, s. 43 i n.



wynikających z zezwolenia. Opłatę roczną za dany rok uiszcza się w terminie do dnia 30 czerwca tego roku.

- V. Pomimo iż ustawodawca należność i opłaty roczne powiązał funkcjonalnie z decyzją o zezwoleniu na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, obowiązująca regulacja prawna nie daje podstaw do ich wymiaru w drodze decyzji administracyjnej. Zarówno obowiązek uiszczenia należności, jak i opłat rocznych powstaje z mocy samego prawa i brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do jego konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej<sup>7</sup>. Tym samym organy administracyjne nie posiadają kompetencji do rozstrzygania sprawy należności i opłat rocznych ani w samej decyzji o zezwoleniu na wyłączenie, ani też w drodze odrębnej decyzji administracyjnej. W doktrynie podnoszona jest ewentualna możliwość pouczenia adresata decyzji zezwalającej na wyłączenie o ciążyących na nim obowiązkach finansowych oraz zasadach jego realizacji<sup>8</sup>. Przesłanką powstania obowiązku uiszczenia należności jest uzyskanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji, natomiast przesłanką powstania obowiązku uiszczenia opłat rocznych – faktyczne wyłączenie gruntu z produkcji na podstawie uzyskanego zezwolenia. W świetle powyższych ustaleń należy przyjąć, iż poddana sądowej kontroli decyzja Generalnego Dyrektora Lasów Państwowych oraz poprzedzająca ją decyzja Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w przedmiocie należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji le-

---

<sup>7</sup> Por. T. Brzezicki, I. Fisz, *Należność i opłata roczna za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej*, „Causus” 2013, nr 4, s. 39 i n.; E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 217; L. Klat-Wertelecka, *Zmiana osoby zobowiązanej do uiszczania opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolniczej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 4, s. 48 i n. oraz wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 sierpnia 2008 r. II SA/OI 366/08, CBOSA, wyrok WSA we Wrocławiu z 24 listopada 2011 r., II SA/Wr 729/11, CBOSA.

<sup>8</sup> T. Brzezicki, I. Fisz, *op.cit.*, s. 40.



śnej obarczona jest wadą nieważności, jako wydana bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 kpa<sup>9</sup>).

- VI. Zakres podmiotowy obowiązku uiszczenia należności oraz opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej określa art. 12 ust. 1 u.o.g.r.l. Zawarta w tym przepisie norma prawna obowiązek ten nakłada na osobę, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji. Jednocześnie ustawodawca nie określa wprost kręgu podmiotów posiadających legitymację do wystąpienia do właściwego organu o wydanie przedmiotowego zezwolenia. Pewną wskazówką w ustaleniu zakresu podmiotowego analizowanego zezwolenia jest art. 12 ust. 2 u.o.g.r.l., zgodnie z którym „Właściciel, który w okresie 2 lat zrezygnuje w całości lub w części z uzyskanego prawa do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej, otrzymuje zwrot należności, jaką uiscił (...)”. Uważam, iż w świetle tego przepisu należy przyjąć, iż podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej jest właściciel w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>10</sup>. W przeciwnym wypadku osoba, która nie mieszcząc się w zakresie znaczeniowym pojęcia właściciel, uzyskaby zezwolenie na wyłączenie gruntów leśnych z produkcji, nie posiadałaby roszczenia o zwrot uiszczonych należności, w przypadku rezygnacji z uzyskanego prawa do wyłączenia. Jednocześnie należy wskazać, iż ustawodawca dla potrzeb ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przyjmuje, iż pod pojęciem właściciela należy rozumieć również posiadacza samoistnego, zarządcę lub użytkownika, użytkownika wieczystego i dzierżaw-

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., zwana dalej kpa.

<sup>10</sup> Odmienne stanowisko zajął WSA w Lublinie w wyroku z dnia 22 września 2011 r. II SA/Lu 514/11, w którym stwierdził, iż w chwili składania wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji leśnej, wnioskodawca nie musi legitymować się tytułem prawnym do gruntu.



cę (art. 4 pkt 4 u.o.g.r.l.). Definicja ta jest spójna z pojęciem właściciela lasu przyjętego na gruncie ustawy o lasach, zgodnie z którym określenie właściciel lasu oznacza osobę fizyczną lub prawną będącą właścicielem albo użytkownikiem wieczystym lasu oraz osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącą posiadaczem samoistnym, użytkownikiem, zarządcą lub dzierżawcą lasu (art. 6 ust. 1 pkt 3 u.l.). Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 4 pkt 4 u.o.g.r.l. kategorią zarządcy, pozwala przyjąć, iż w używanym przez ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych pojęciu właściciela mieści się również podmiot, któremu oddano nieruchomość w trwały zarząd, w rozumieniu art. 43 ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>11</sup> oraz zarządcą w rozumieniu rozdz. 6a ustawy o lasach, w tym art. 38c u.l.

- VII. Instytucja trwałego zarządu, jako formy władania nieruchomością przez podmioty nieposiadające osobowości prawnej, pojawiła się w polskim systemie prawnym wraz z wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 43 ust. 1 u.g.n. trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Jednostka organizacyjna, na rzecz której ustanowiono trwały zarząd, ma prawo do korzystania z nieruchomości, a w szczególności do: korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania, zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie, na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym dostrzegalny jest

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm., zwana dalej ustawą o gospodarce nieruchomościami lub określana skrótem u.g.n.





spór co do prawnej kwalifikacji instytucji trwałego zarządu oraz praw z niej wynikających. W orzecznictwie sądowym przeważa pogląd, odmawiający trwałemu zarządowi charakteru cywilnego prawa podmiotowego<sup>12</sup>. W literaturze z kolei prezentowane są poglądy kwalifikujące trwałe zarząd jako cywilnoprawne prawa podmiotowe<sup>13</sup>, administracyjnoprawne prawa podmiotowe<sup>14</sup>, niebędącą odrębnym prawem podmiotowym prawną formę posiadania<sup>15</sup>, przejaw dzierżenia<sup>16</sup>. Ponadto wskazuje się, iż trwałe zarząd jest „swego rodzaju administracyjnym instrumentem służącym do dokonywania przesunięć majątkowych w ramach złożonej struktury, jaką jest jednostka samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, jako osoby prawnej”<sup>17</sup> oraz iż jest to mechanizm przekazania wykonywania niektórych uprawnień płynących z własności określonej jednostce organizacyjnej, co świadczy o tym, że jest to zagadnienie strukturalne, a nie doktrynalne<sup>18</sup>. Abstrahując od charakteru prawnego tej instytucji, należy wskazać, iż

---

<sup>12</sup> Wyrok NSA z dnia 24 października 2003 r., I SA 3170/01, CBOSA, wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r., I SA 2372/02, CBOSA, wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2006 r., I SA/Wa 2240/05, CBOSA. Odmiennie, uchwała SN z dnia 5 października 1993 r., III CZP 129/93, OSNC 1994, nr 5, poz. 101, z glosą aprobującą w tym zakresie J. Szachułowicza, OSP 1994, z. 11, poz. 205, w odniesieniu do zarządu będącego poprzednikiem prawnym instytucji trwałego zarządu.

<sup>13</sup> Z. Kubot, *Odcinkowa (szczątkowa) zdolność prawna*, GSP 2007, t. XVII, s. 564 i n.

<sup>14</sup> W. Sobejko, *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, KPP 2000, z. 1, s. 158 i n.

<sup>15</sup> E. Kremer, *Trwałe zarząd jako forma władania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego oraz nieruchomościami Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2000, t. I, s. 158.

<sup>16</sup> K. Lewandowski, *Zarządzanie nieruchomościami*, Warszawa 2005, s. 64.

<sup>17</sup> A. Ciszek, *Skutki reformy ustrojowej państwa w zakresie gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego*, „Rejent” 1999, nr 2, s. 189 i n.

<sup>18</sup> A. Oleszko, *Postępowanie o wpis w księdze wieczystej trwałego zarządu nieruchomości*, „Rejent” 1998, nr 11, s. 34–35.



jej istotą jest prawne władanie nieruchomością przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, polegające na korzystaniu z nieruchomości. Jak słusznie zauważa A. Sylwestrzak, ustawa o gospodarce nieruchomościami nie posługuje się pojęciami używania i pobierania pożytków z nieruchomości, definiującymi użytkowanie w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego, a w to miejsce wprowadza pojęcie korzystania, będące pojęciem szerszym, mieszczącym w sobie oba powyższe uprawnienia, co wynika z przykładowego katalogu przejawów korzystania z nieruchomości, wymienionych w art. 43 ust. 2 u.g.n.<sup>19</sup> Oznacza to, że trwały zarząd stanowi tytuł prawny do użytkowania nieruchomości.

- VIII. Zgodnie z art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l. w razie zbycia gruntów wyłączonych z produkcji, obowiązek uiszczania opłat rocznych przechodzi na nabywcę. Przepis ten odnosi się więc do sytuacji, w której wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, którym zgodnie z art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l. jest rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów, miało charakter uprzedni w stosunku do zbycia nieruchomości. Istotą sporu zaistniałego w sprawie rozstrzyganej głosowanym orzeczeniem było wyznaczenie zakresu znaczeniowego terminu „zbycie gruntów”, warunkującego przejście obowiązku uiszczania opłaty rocznej na nabywcę. W ocenie WSA w Warszawie, zaakceptowanej przez NSA, w celu prawidłowego zastosowania art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l. należy odwołać się do przepisów kodeksu cywilnego<sup>20</sup> regulującego kwestię zbycia gruntów (nieruchomości), tj. przeniesienia ich własności. O zbyciu gruntu można mówić w szczególności w przypadku zawarcia umowy sprzedaży, zamia-

---

<sup>19</sup> A. Sylwestrzak, *Użytkowanie. Konstrukcja prawna*, Lex 2013, wer. elektr.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny, tekst jedn. Dz.U. z 2014, poz. 121 ze zm., zwana dalej kodeksem cywilnym lub określana skrótem kc.



ny, darowizny, ustanowienia użytkowania wieczystego i przy zachowaniu przy tym formy aktu notarialnego. Jeżeli nie nastąpiło zbycie gruntów w rozumieniu prawa cywilnego (poprzez zawarcie umowy sprzedaży, zamiany, darowizny, ustanowienia użytkowania wieczystego), to dla obowiązku ponoszenia opłat rocznych nie ma znaczenia, kto nią zarządza<sup>21</sup>. Pogląd ten należy uznać za wadliwy. Nie uwzględnia on bowiem specyfiki użytego na gruncie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych pojęcia właściciela oraz istoty opłaty rocznej za wyłączenie gruntów z produkcji leśnej. Jak już wcześniej wskazano na potrzeby ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ustawodawca przyjął, iż ilekroć w ustawie jest mowa o właścicielu rozumie się również posiadacza samoistnego, zarządcę lub użytkownika, użytkownika wieczystego i dzierżawcę. Podobnie ustawa o lasach stanowi, iż określenie właściciel lasu oznacza osobę fizyczną lub prawną będącą właścicielem albo użytkownikiem wieczystym lasu oraz osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącą posiadaczem samoistnym, użytkownikiem, zarządcą lub dzierżawcą lasu. Ustawodawca w ten sposób dał wyraz woli rozszerzenia kręgu podmiotów objętych szczególnym reżimem prawnym gruntów rolnych i leśnych, poza wąski krąg właścicieli nieruchomości w ujęciu cywilistycznym, obejmując nim również podmioty będące posiadaczami samoistnymi, zarządcami, użytkownikami, użytkownikami wieczystymi i dzierżawcami. To sam ustawodawca uznał, iż dla realizacji funkcji i celów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych uzasadnionym jest zrównanie sytuacji prawnej podmiotów władających nieruchomością zarówno na podstawie tytułu własności, jak i innych, wymienionych w art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l., tytułów. Dokonując wykładni, użytego przez ustawodawcę w art. 12

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2014 r., IV SA/Wa 6/12, CBOSA.



ust. 4 u.o.g.r.l., pojęcia zbycia gruntu należy ten aspekt uwzględnić. Skoro bowiem ustawodawca, na potrzeby konkretnej regulacji prawnej, w tak znaczny sposób rozszerzył zakres znaczeniowy terminu właściciel, nie sposób przyjąć, iż zgodne z jego wolą jest ograniczenie pojęcia zbycia gruntów wyłącznie do cywilistycznej konstrukcji przeniesienia prawa własności w rozumieniu art. 155 kc. Brak jest jakichkolwiek racjonalnych argumentów, wynikających z analizy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ograniczających, jak to uczynił NSA, pojęcie zbycia gruntów zarówno w płaszczyźnie przedmiotowej – wyłącznie prawo własności, jak i formalnej – wyłącznie czynności cywilnoprawne. Użyte przez ustawodawcę w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych pojęcie właściciela pozwala postawić tezę, iż w ujęciu przedmiotowym ze zbyciem gruntu będziemy mieli do czynienia w każdym przypadku zmiany podmiotu władającego gruntem na podstawie tytułów wskazanych w art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l. Do zmiany tej może dojść zarówno na podstawie norm prawa cywilnego, z tym zastrzeżeniem, że nie wyczerpuje istoty cywilistycznego trybu zbycia nieruchomości wyłącznie forma konsensualna określona w art. 155 kc (podstawą zbycia nieruchomości może być bowiem np. dziedziczenie), jak w również w trybach administracyjnoprawnych np. w wyniku wywłaszczenia, przejścia prawa własności z mocy prawa w związku z podziałem nieruchomości, zmian stosunków prawnych na nieruchomości w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości. Wskazane, przykładowo, administracyjnoprawne mechanizmy ingerencji w sferę praw do nieruchomości z całą stanowczością będą musiały zostać uwzględnione w procesie ustalania podmiotu zobowiązanego do uiszczenia opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i leśnej, pomimo iż w tradycyjnym, ścisłym ujęciu nie mieszczą się w pojęciu zbycia nieruchomości, przy jego zawężeniu do cywilistycznej koncepcji dwustronnej czynności prawnej.



- IX. Dokonując zawężającej wykładni pojęcia zbycia gruntu, użytego w art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l., sąd pominął określoną przez ustawodawcę w art. 4 pkt 13 u.o.g.r.l. istotę opłaty rocznej. Zgodnie z ustawową definicją zawartą w tym przepisie opłata roczna jest opłatą z tytułu użytkowania na cele nierolnicze i nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji. Stanem faktycznym uzasadniającym obowiązek uiszczenia tej opłaty jest więc użytkowanie gruntu na cele nierolne i nieleśne. Brak jest racjonalnego uzasadnienia dla obciążenia obowiązkiem uiszczenia opłaty rocznej podmiotu, który utracił prawo użytkowania gruntu wyłączonego z produkcji rolnej lub leśnej. Utrata prawa użytkowania gruntu może wynikać zarówno z przeniesienia prawa własności gruntu w rozumieniu art. 155 kc, jak i innych zdarzeń prawnych zarówno o charakterze cywilnoprawnym (np. dziedziczenia), jak i administracyjnoprawnym (wywłaszczenie, scalenie i podział nieruchomości, wygaśnięcie trwałego zarządu).
- X. Przedstawione powyżej argumenty uzasadniają krytyczną ocenę przyjętego przez NSA stanowiska w kwestii wykładni pojęcia zbycia gruntu, użytego w art. 12 ust. 4 u.o.g.r.l. Koncepcja sądu nie uwzględnia bowiem specyfiki ustalonej dla potrzeb ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych siatki pojęciowej oraz istoty i funkcji opłaty rocznej z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji.

**Kontakt e-mail:**

szalew@law.umk.pl

