

***Sygn. akt I ACa 1609/15***

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

***Dnia 22 września 2016 r.***

Sąd Apelacyjny w Warszawie I Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSA Maciej Dobrzyński

Sędziowie: SA Romana Górecka

SO (del.) Bernard Chazan (spr.)

Protokolant: protokolant sądowy Joanna Mikulska

po rozpoznaniu w dniu 22 września 2016 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa E. W. i J. W.

przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych w W.

o zobowiązanie

na skutek apelacji powodów

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 19 marca 2015 r., sygn. akt XXIV C 1255/13

***uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach instancji odwoławczej.***

Romana Górecka Maciej Dobrzyński Bernard Chazan

Sygn. akt I ACa 1609/15

## UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 10 listopada 2011 r., sprecyzowanym pismem procesowym z dnia 14 listopada 2014 r., E. W. i J. W. wnieśli o zobowiązanie Agencji Nieruchomości Rolnych do złożenia oświadczenia woli następującej treści:

1. „Agencja Nieruchomości Rolnych w W. oświadcza, że jest właścicielem nieruchomości zabudowanej dwoma budynkami mieszkalnymi i szklarnią, położonej w W. przy ul. (...) o powierzchni 14739 m<sup>(2)</sup>, stanowiącej działki gruntu o nr ewidencyjnych (...) z obrębu (...), dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie VII Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi księgę wieczystą o numerze (...);
2. Agencja Nieruchomości Rolnych w W. oświadcza, że w wykonaniu prawomocnych decyzji Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. – M. nr (...) z dnia 8 czerwca 1967 r. oraz decyzji Prezydium Rady Narodowej w (...) W. Wydział Gospodarki Terenami nr (...) z dnia 30 października 1967 r. oddaje w użytkowanie wieczyste nieruchomość opisaną w punkcie 1. na okres 93 lat, liczony od dnia uprawomocnienia się wyroku, na rzecz: a) E. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) - w udziale wynoszącym 1/2 b) J. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...), PESEL (...) – w udziale wynoszącym 1/2

oraz przenosi nieodpłatnie budynki i budowle wybudowane przez spadkodawczynię ww. osób M. W. na ww. gruncie tj. dwa budynki mieszkalne i szklarnię na własność: E. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) - w udziale wynoszącym 1/2 i J. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...), PESEL (...) – w udziale wynoszącym 1/2;

3. Agencja Nieruchomości Rolnych oświadcza, że nieruchomość ta jest oddana ww. osobom w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe;

4. Agencja Nieruchomości Rolnych ustala wartość gruntu, opisanego w punkcie 1 na kwotę 12.336,675 złotych, określając cenę 1 m<sup>2</sup> na kwotę 837,01 złotych;

5. Agencja Nieruchomości Rolnych ustala opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego gruntu w wysokości 123.366,75 złotych, stanowiącej 1% wartości nieruchomości, ustalonej w punkcie 4, płatną w terminie do dnia 31 marca każdego roku z góry za dany rok;

6. Agencja Nieruchomości Rolnych w W. oświadcza, że opłaty roczne za użytkowanie wieczyste, w tym opłata pierwsza, zostały uiszczone w całości za cały czas trwania użytkowania wieczystego”.

W toku postępowania powodowie zgłosili roszczenie ewentualne, wnosząc, na podstawie art. 208 ust. 1 bądź też art. 207 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, o zobowiązanie pozwanej Agencji Nieruchomości Rolnych w W. do złożenia oświadczenia woli o treści tożsamej jak w powyżej przytoczonych punktach 1, 3, 4, 5 i 6 oraz oświadczenia o treści: „Agencja Nieruchomości Rolnych w W. oświadcza, że oddaje w trybie bezprzetargowym w użytkowanie wieczyste nieruchomość opisaną w punkcie 1, na okres 93 lat liczony od dnia uprawomocnienia się wyroku, na rzecz: E. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...), PESEL (...) - w udziale wynoszącym 1/2 oraz J. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...), PESEL (...) – w udziale wynoszącym 1/2 (punkt 2) oraz przenosi nieodpłatnie budynki i budowle wybudowane przez spadkodawczynię ww. osób M. W. na ww. gruncie tj. dwa budynki mieszkalne i szklarnię na własność: E. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...), PESEL (...) - w udziale wynoszącym 1/2 oraz J. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...), PESEL (...) – w udziale wynoszącym 1/2.

Powodowie wnieśli nadto o zasądzenie od pozwanego na ich rzecz solidarnie kosztów sądowych, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Uzasadniając swoje żądanie powodowie wskazali, iż są spadkobiercami po M. W., na rzecz której, na mocy decyzji Prezydium Dzielnicznej Rady Narodowej nr (...) z dnia 8 czerwca 1967 r., ustanowione zostało użytkowanie wieczyste na działce nr (...) o powierzchni 1,4739 ha, położonej w W. przy ul. (...), na okres 93 lat. Przedmiotowa działka została przekazana M. W. w celu wybudowania na niej domu jednorodzinnego i szklarni, z wyznaczonym terminem do dnia 31 grudnia 1972 roku. W wykonaniu powyższej decyzji M. W. wybudowała dwa budynki mieszkalne, szklarnię oraz budynki obsługujące szklarnię. Ponadto uiszczala opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego, a w 1992 roku uiszcila należność z tytułu użytkowania wieczystego za cały pozostały okres, czyli do dnia 8 czerwca 2060 r. Powodowie zaznaczyli, iż na podstawie decyzji Nr (...) terenowy organ administracji państwowej miał obowiązek zawarcia w formie aktu notarialnego umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego i ujawnienia go w księdze wieczystej, lecz taka nie została dotychczas zawarta z przyczyn nie leżących po stronie M. W..

E. W. i J. W. podnieśli nadto, iż pomimo tego, że ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. już nie obowiązuje, to wydana decyzja nr (...) nadal stanowi podstawę zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste. W przypadku nieuwzględnienia ich żądań w oparciu o decyzje administracyjne, pozwana winna zostać zobowiązana do złożenia żądanych oświadczeń w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami tj. na podstawie art. 207 ust. 1 bądź art. 208 ust. 1 tej ustawy.

W odpowiedzi na pozew Agencja Nieruchomości Rolnych w W. wniosła o oddalenie powództwa, kwestionując je co do zasady. Wniosła także o zasądzenie od powodów kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Uzasadniając swoje stanowisko strona pozwana wskazała, iż obecnie obowiązująca ustawa z dnia 19 października 1991

r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie wymienia użytkownika wieczystego wśród form gospodarowania gruntami rolnymi stanowiącymi własność państwa.

Wyrokiem z dnia 19 marca 2015 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo i zasądził od E. W. i J. W. solidarnie na rzecz pozwanej Agencji Nieruchomości Rolnych w W. kwotę 7.200 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Orzeczenie to zapadło w oparciu o przedstawione niżej, niesporne między stronami ustalenia faktyczne dokonane przez sąd pierwszej instancji.

W dniu 8 czerwca 1967 roku Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. – M. wydało na rzecz M. W. decyzję nr (...), mocą której ustanowiono użytkowanie wieczyste na okres 93 lat na działce nr (...) o powierzchni 14.739 m<sup>2</sup>, położonej w W. przy ul. (...) oraz ustalono opłatę roczną. Celem przekazania działki w wieczyste użytkowanie było wybudowanie na niej domu jednorodzinnego i szklarni w terminie do dnia 31 grudnia 1972 roku. Na skutek odwołania M. W. Prezydium Rady Narodowej w (...) W. (...) wydało w dniu 30 października 1967 roku decyzję nr (...), którą zmieniono wysokość opłaty rocznej ustaloną w decyzji nr (...). Na gruncie tym M. W. wybudowała, w terminie, dwa budynki mieszkalne, szklarnię oraz budynki obsługujące szklarnię.

W dniu 8 października 1997 roku M. W. skierowała pismo do Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miasta Departamentu Gospodarki Przestrzennej i (...) dotyczące wykonania decyzji Nr (...) i zawarcia umowy o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego. Pismem z dnia 6 lutego 1998 roku Urząd ten poinformował M. W., iż decyzja nr (...) z dnia 8 czerwca 1967 roku nie ustanawiała prawa wieczystego użytkowania, a jedynie na jej podstawie terenowy organ państwowej administracji miał obowiązek zawarcia umowy i ujawnienia jej w księdze wieczystej niezwłocznie po terminie, w którym decyzja stała się ostateczna, a zawarcie umowy nie było związane z uprzednią realizacją zabudowy w ustalonym terminie. W piśmie tym stwierdzono nadto, że obowiązujące przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i ustawy o gospodarce nieruchomościami nie przewidują ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na nieruchomościach rolnych, w związku z czym, w celu realizacji zobowiązania Skarbu Państwa powstałego w wyniku wydania decyzji nr (...) z dnia 8 czerwca 1967 roku, przedmiotowa nieruchomość może być tylko sprzedana.

Decyzją Wojewody (...) z dnia 22 kwietnia 1998 roku (nr (...)), na podstawie art. 17 i art. 19 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz art. 104 Kodeksu postępowania administracyjnego, przekazano na rzecz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa nieruchomości rolne Państwowego Funduszu Ziemi o łącznej powierzchni 1.4750 ha, położone w obrębie (...) gminy (...) Centrum (...), oznaczone jako działki ewidencyjne: nr (...) o powierzchni 14657 ha i nr (...) o powierzchni 0,0093 ha uregulowane w księdze wieczystej Nr (...). W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, iż zgodnie z art. 1 pkt. 1, art. 2 ust. 1 pkt. 4, art. 5 ust. 1 i 2, art. 12 ust. 1 oraz 13 ust. 1 powołanej na wstępie ustawy nieruchomości rolne położone na terenie gminy W. podlegają przekazaniu do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Postanowieniem Sądu Rejonowego dla Warszawy Mokotowa z dnia 5 września 2001 roku, wydanym w sprawie o sygn. akt I Ns 1828/01, stwierdzono, że spadek po M. W. zmarłej dnia 26 lipca 2001 roku na podstawie ustawy nabyli synowie - J. W. i E. W. po 1/2 części spadku każdy z nich.

Grunt, którego dotyczyły ww. decyzje z 1967 roku, stanowi obecnie nieruchomość składającą się z działek oznaczonych, po kolejnych zmianach, numerami ewidencyjnymi (...), o łącznej powierzchni 1.4739 ha. Położona jest w W. przy ul. (...), a Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa prowadzi dla niej księgę wieczystą o numerze KW (...). Działka nr (...), o powierzchni 1.4646 ha, według wypisu z rejestru gruntów została sklasyfikowana jako użytki rolne zabudowane (B/R), sady (S/R), tereny mieszkaniowe (/B), grunty orne (/R), natomiast działka nr (...), o powierzchni 0.0093 ha, stanowi grunty rolne i sady, a w ewidencji gruntów oznaczona jest symbolem R i S/R. Nieruchomość składająca się z działek o numerach (...) jest położona na obszarze działania dekretu z dnia 26 października 1945 roku o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze (...)W.. Od nieruchomości tej decyzją nr (...).2011. (...)1 ustalono na rok 2011 podatek rolny w wysokości 248,08 złotych.

W ocenie Sądu Okręgowego powództwo wniesione przez E. W. i J. W. przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych w W. podlega oddaleniu w całości.

Sąd pierwszej instancji podniósł, iż art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach wprowadził zasadę, że podstawą ustanowienia wieczystego użytkowania terenów oraz sprzedaży budynków i lokali jest umowa zawarta w formie aktu notarialnego, poprzedzona decyzją administracyjną. Oznacza to, że decyzja nr (...) nie powodowała powstania prawa użytkowania wieczystego gruntu i nie stanowiła podstawy wpisu tego prawa do księgi wieczystej. Skutki te następowały dopiero z chwilą zawarcia umowy.

Z powyższego wynika, zdaniem Sądu Okręgowego, że decyzja Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. – M. z dnia 8 czerwca 1967 roku stanowiła dla przedstawiciela terenowego organu administracji państwowej podstawę zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste osobie uprawnionej. W czasie obowiązywania wskazanej wyżej ustawy taka umowa nie została jednak z M. W. zawarta.

Następnie ustawę tę, z dniem 1 sierpnia 1985 roku, zastąpiła ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która w art. 87 ust. 2 (w tekście pierwotnym art. 96 ust. 2) przewidywała, że decyzje ostateczne o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste lub o ustaleniu kandydata na nabywcę działki budowlanej na obszarze wsi, podjęte przed dniem wejścia w życie ustawy, stanowią podstawę do zawarcia odpowiednio umowy o użytkowanie wieczyste lub umowy sprzedaży działki budowlanej. Zdaniem Sądu Okręgowego, oznacza to, że także pod rządami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości istniała prawna podstawa do uzyskania przez osobę uprawnioną użytkowania wieczystego na podstawie umowy zawartej w oparciu o ostateczną decyzję administracyjną.

Sytuacja ta uległa jednak zmianie, bowiem przepisy ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości zostały uchylone z dniem 1 stycznia 1998 roku w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, która określiła m.in. zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Zakres przedmiotowy tej ustawy wynikający z jej art. 1 ust. 1 pkt 1 częściowo pokrywa się z zakresem przedmiotowym ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Oba akty prawne dotyczą bowiem nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, przy czym w przypadku ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zakres ten został ograniczony do nieruchomości rolnych, w rozumieniu Kodeksu cywilnego, położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej oraz innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń, mienia: będące w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych, w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych, w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych oraz mienia będącego w zasobie Państwowego Funduszu Ziemi (art. 1 i 2 ustawy). Dlatego też w art. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazano, że ustawa ta nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami. W przykładowym katalogu ustaw zawartym w tym przepisie została wymieniona m.in. ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, iż nieruchomość, będąca przedmiotem niniejszego postępowania, została, decyzją Wojewody (...) nr(...) z dnia 22 kwietnia 1998 roku, przekazana na rzecz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego nazwa została zmieniona na Agencję Nieruchomości Rolnych) i weszła w skład (...) Skarbu Państwa, którym Agencja dysponuje i gospodaruje w imieniu Skarbu Państwa. Nieruchomość ta podlega więc reżimowi ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, która w art. 24 określiła w sposób enumeratywny formy gospodarowania i dysponowania przejętym mieniem Skarbu Państwa. Wśród tych form ustawodawca przewidział możliwość: sprzedaży mienia, oddania mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym, wniesienia mienia lub jego części do spółki, w której Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji, oddania mienia na czas oznaczony administratorowi w celu gospodarowania, przekazania w zarząd lub zamiany nieruchomości. Przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie

przewidują zatem gospodarowania nieruchomościami w formie oddania gruntu w użytkowanie wieczyste. Oznacza to, że roszczenie powodów, z uwagi na brak podstaw do oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, nie może zostać uwzględnione.

Wobec uchylecia przepisu, stanowiącego podstawę do zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, Sąd Okręgowy uznał, iż należy stosować zasadę, według której normy procesowe, jako prawnie ustanowione reguły stosowania prawa materialnego przez określone organy, obowiązują do czasu ich uchylecia, chyba że z mocy wyraźnego przepisu nakazano je dalej stosować w ściśle określonych sytuacjach. Trzeba więc przyjąć, iż brak przepisów upoważniających do stosowania uchylonych norm procesowych jest równoznaczny z definitywnym ich uchyleciem. W omawianym przypadku takich specjalnych upoważnień nie wydano, co oznacza, zdaniem sądu pierwszej instancji, że nie występuje obowiązek ani możliwość zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste na ich podstawie.

Niezależnie od powyższego, Sąd Okręgowy zauważył, iż regulacja art. 17a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, odnosząca się do mienia, które w dniu przejęcia przez Agencję znajdowało się we władaniu osób fizycznych i prawnych na podstawie umów lub decyzji administracyjnych, dawała możliwość zawarcia z Agencją nowych umów, ale wyłącznie takich, o których mowa w rozdziale 6 albo 8 ustawy, a więc sprzedaży nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, bądź wydzierżawiania i wynajmowania mienia wchodzącego w skład Zasobu. Natomiast zgodnie z art. 17a ust. 2 tego przepisu, jeżeli zmiana warunków dotychczasowego władania nie nastąpi w terminie roku od dnia przejęcia mienia do Zasobu (co mogło nastąpić do dnia 30 czerwca 2000 roku – art. 13 ust. 1), umowy i decyzje, o których mowa w ust. 1, wygasają.

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, iż z decyzji Wojewody (...) z dnia 22 kwietnia 1998 roku (nr(...)) jednoznacznie wynika, iż nieruchomość będąca przedmiotem niniejszego postępowania została przekazana na rzecz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i weszła do Zasobu. Tak więc wobec braku zmiany warunków dotychczasowego władania sporną nieruchomością w określonym terminie jednego roku, należy przyjąć, że użytkowanie na podstawie decyzji administracyjnej wygasło, co oznacza konieczność oddalenia roszczenia powodów.

Jako nieuprawnione Sąd Okręgowy ocenił stanowisko powodów, iż podstawę prawną ustanowienia użytkowania wieczystego może stanowić art. 207 i 208 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Art. 2 tej ustawy określa bowiem relacje między jej przepisami a innymi ustawami, które regulują szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, w tym ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, które - jako przepisy odrębne - mają pierwszeństwo w stosowaniu.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów procesu Sąd Okręgowy oparł o zasadę odpowiedzialności za wynik procesu, wynikającą z art. 98 § 1 k.p.c., zasądając od powodów na rzecz strony pozwanej koszty zastępstwa prawnego w wysokości wynikającej z § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych (...).

Z wyrokiem Sądu Okręgowego nie zgodzili się powodowie, którzy w złożonej apelacji zaskarżyli je w całości, zarzucając obrazę przepisów prawa materialnego, tj.:

1) art. 2 Konstytucji R.P. - poprzez niezastosowanie zasady ochrony praw nabytych, ustanowionej tym zapisem Konstytucji i oddalenie powództwa, mimo że na mocy prawomocnej decyzji nr (...) z dnia 8 czerwca 1967 roku M. W. uzyskała ekspektatywę nabycia prawa użytkowania wieczystego, jako ekspektatywę prawa maksymalnie ukształtowanego, chronioną tak samo przez zapis art. 2 Konstytucji R.P., jak prawo słusznie nabyte;

2) art. 5 k.c. - poprzez jego niezastosowanie i oddalenie powództwa mimo, że niezawarcie umowy o ustanowieniu użytkowania wieczystego w wykonaniu prawomocnej decyzji nr (...) z dnia 8 czerwca 1967 roku nastąpiło z winy organu administracji państwowej, co jest równoznaczne z obciążeniem obywatela konsekwencjami naruszenia prawa przez organ władzy publicznej, a co za tym idzie naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej i zaufania do państwa;

3) art. 17a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa - poprzez jego błędną interpretację i niewłaściwe zastosowanie, wyrażające się uznaniem, że zapisy regulujące proces wygaśnięcia decyzji, zawarte w tym przepisie, dotyczą decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego i ustalenie na tej podstawie, że decyzja nr (...) wygasła, podczas gdy z wykładni literalnej i strukturalnej ustawy wynika, że art. 17a dotyczy decyzji o przekazaniu gruntów w użytkowanie w rozumieniu Tytułu III (Prawa rzeczowe ograniczone) Działu I oraz Działu II kodeksu cywilnego;

4) art. 5 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Rolnymi Skarbu Państwa w zw. z art. 18 ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, w brzmieniu obowiązującym w czasie wydawania decyzji nr (...) z dnia 8 czerwca 1967 roku oraz nr (...) z dnia 30 października 1967 roku, w zw. z art. 234 k.c. w zw. z art. 156 k.c. - poprzez ich niezastosowanie i uznanie, że nie ma obecnie podstawy prawnej do zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste, gdyż taka możliwość istniała jedynie w czasie obowiązywania ww. ustawy z dnia 14 lipca 1961 roku oraz ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, podczas gdy żaden z przepisów ustaw uchylających obie ustawy, w tym w szczególności przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, nie zawierał przepisu uchylającego skutki prawne zdarzeń prawnych w postaci decyzji administracyjnych, wydanych pod rządami przepisów poprzednich, zaś na mocy art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 roku Agencja Nieruchomości Rolnych przejęła na siebie zobowiązanie, wynikające z wydania decyzji administracyjnej oraz zapisu art. 18 ustawy z dnia 14 lipca 1961 roku, co stanowi zdarzenie prawne w rozumieniu art. 156 k.c., mającego zastosowanie w niniejszej sprawie, stosownie do zapisu art. 234 k.c.

W oparciu o przepis art. 386 k.p.c. E. W. i J. W. wnieśli o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uwzględnienie powództwa w całości i zobowiązanie pozwanej, Agencji Nieruchomości Rolnych w W., do złożenia - na zasadzie art. 64 k.c. - oświadczenia woli następującej treści:

1. „Agencja Nieruchomości Rolnych w W. oświadcza, że jest właścicielem nieruchomości zabudowanej dwoma budynkami mieszkalnymi i szklarnią, położonej w W. przy ul. (...) o powierzchni 14 739 m<sup>2</sup>, stanowiącej działki gruntu o nr ewidencyjnych (...) z obrębu (...), dla której Sąd Rejonowy dla Warszawy Mokotowa w Warszawie VII Wydział Ksiąg Wieczystych prowadzi Księgę Wieczystą o numerze (...);

2. Agencja Nieruchomości Rolnych w W. oświadcza, że w wykonaniu prawomocnych decyzji Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. - M. nr (...) z dnia 8.06.1967 oraz decyzji Prezydium Rady Narodowej w (...) W. Wydział Gospodarki Terenami nr (...) z dnia 30.10.1967 r. oddaje w użytkowanie wieczyste nieruchomość opisaną w punkcie 1., na okres 93 lat, liczony od dnia uprawomocnienia się wyroku, na rzecz: E. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) - w udziale wynoszącym 1/2 i J. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) - w udziale wynoszącym 1/2;

oraz przenosi nieodpłatnie budynki i budowle wybudowane przez spadkodawczynię ww. osób, M. W., na ww. gruncie, tj. dwa budynki mieszkalne i szklarnię na własność:

a. E. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) - w udziale wynoszącym 1/2

b. J. W., legitymującego się dowodem osobistym nr (...) PESEL (...) - w udziale wynoszącym 1/2

3. Agencja Nieruchomości Rolnych w W. oświadcza, że nieruchomość ta jest oddana osobom wskazanym powyżej w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe.

4. Agencja Nieruchomości Rolnych w W. ustala wartość gruntu, opisanego w punkcie 1 powyżej, na kwotę 12 336 675 zł (dwanaście milionów trzysta trzydzieści sześć tysięcy sześćset siedemdziesiąt pięć złotych), określając cenę 1 m<sup>2</sup> powierzchni na kwotę 837, 01 zł (osiemset trzydzieści siedem złotych 01/100).

5. Agencja Nieruchomości Rolnych ustala opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego gruntu w wysokości 123 366,75 zł, stanowiącej 1% wartości nieruchomości, ustalonej w pkt 4 powyżej, płatną w terminie do dnia 31 marca każdego roku z góry za dany rok.

6. Agencja Nieruchomości Rolnych w W. oświadcza, że opłaty roczne za użytkowanie wieczyste, w tym opłata pierwsza, zostały uiszczone w całości za cały czas trwania użytkowania wieczystego”.

oraz o zasądzenie od pozwanego solidarnie na rzecz powodów zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego, za postępowanie przed sądem pierwszej i drugiej instancji, zgodnie z normami prawem przepisany. Ewentualnie skarżący wnieśli o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji wraz z orzeczeniem o kosztach postępowania, w tym kosztach zastępstwa adwokackiego, za dwie instancje.

W odpowiedzi na apelację powodów, Agencja Nieruchomości Rolnych w W. wniosła o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja powodów jest zasadna, a podniesione w niej zarzuty skutkują koniecznością uchylenia zaskarżonego wyroku. Sąd Apelacyjny, dzieląc ustalenia faktyczne poczynione przez sąd pierwszej instancji, uznał, że wadliwa ocena prawna w zakresie nieistnienia podstawy prawnej zawarcia umowy ustanowienia użytkowania wieczystego i braku możliwości gospodarowania sporną nieruchomością przez pozwaną Agencję poprzez ustanowienie tego prawa, uzasadnia stwierdzenie, że nie doszło do rozpoznania istoty sprawy.

Zgodnie z art. 378 § 1 k.p.c. sąd odwoławczy rozpoznaje sprawę w granicach apelacji. Nie jest przy tym związany przedstawionymi przez stronę skarżącą zarzutami dotyczącymi prawa materialnego, wiążą go jednak te zarzuty, które odnoszą się do naruszenia prawa procesowego (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07). Oznacza to, że sąd nie może wziąć pod uwagę uchybień w zakresie przepisów postępowania, o ile w apelacji nie został podniesiony odpowiedni zarzut, nawet wówczas, gdyby uchybienie to miało wpływ na wynik sprawy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2014 r., II CSK 646/13). W apelacji od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 19 marca 2015 roku strona powodowa nie podniosła zarzutu naruszenia prawa procesowego, nie zakwestionowała ustaleń faktycznych sądu pierwszej instancji, ani dokonanej oceny dowodów. W tym stanie rzeczy, stanowią one podstawę rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego bez konieczności dokonywania ich weryfikacji.

Przed przystąpieniem do oceny zarzutów apelacyjnych, należy się odnieść do kwestii legitymacji procesowej pozwanej Agencji Nieruchomości Rolnych, bowiem w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji strona pozwana formułowała, w oparciu o treść art. 5 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (dalej - u.g.n.r.), zastrzeżenia w tym przedmiocie, do których sąd pierwszej instancji nie odniósł się w pisemnym uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. W ocenie Sądu Apelacyjnego stanowisko pozwanej Agencji jest w tym zakresie bezzasadne. Przepis ten określa relacje Skarbu Państwa z Agencją Nieruchomości Rolnych, jako odrębną od Skarbu Państwa państwową osobą prawną, w zakresie wykonywania prawa własności i innych praw rzeczowych w odniesieniu do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2 u.g.n.r. W uchwale składu 7 sędziów z dnia 22 kwietnia 1994 roku (III CZP 189/93) Sąd Najwyższy, odpowiadając na pytanie o określenie charakteru prawnego Agencji, a w szczególności, czy Agencja jest statio fisci czy też jednostką organizacyjną wyposażoną we własną podmiotowość, wziął pod uwagę cel ustawy, a więc całościowe uregulowanie stosunków własnościowych w zakresie tych nieruchomości oraz ustalenie reguł gospodarowania nimi. Agencja jest państwową osobą prawną, której Skarb Państwa powierza wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz. Obejmując we władanie składniki mienia Skarbu Państwa, Agencja wstępuje od razu w prawa i obowiązki z nim związane w stosunku do Skarbu Państwa oraz osób trzecich, występując w obrocie prawnym samodzielnie jako odrębny od Skarbu Państwa podmiot. Skarb Państwa pozostaje właścicielem nieruchomości tworzących Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, zaś Agencja dysponuje oraz gospodaruje tym Zasobem na zasadach określonych w ustawie. Konkludując, Sąd Najwyższy stwierdził, że

Agencja Nieruchomości Rolnych, jako instytucja powiernicza Skarbu Państwa, występuje na zewnątrz jako wyłączny dysponent określonego prawa, działając we własnym imieniu i ponosząc własną odpowiedzialność za te działania. Stanowisko to podziela Sąd Apelacyjny.

Nawiązując do stanu faktycznego przedmiotowej sprawy warto także przytoczyć pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który uznał, że kompetencja organów wskazanych w art. 38 ust. 6 ustawy z dnia 14 lipca 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (organów prezydiów powiatowych rad narodowych do spraw rolnictwa, a następnie, na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, naczelników gmin, jako terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego) należy obecnie do Agencji Nieruchomości Rolnych (postanowienie z dnia 11 lutego 2009 r., I OW 163/08).

Reasumując ten wątek rozważań, należy opowiedzieć się za stanowiskiem, zgodnie z którym pozwana Agencja wykonuje uprawnienia właściciela (Skarbu Państwa) na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i korzysta z takich samych uprawnień jak każdy właściciel (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 lutego 1994 r., II SA 241/92 oraz w wyroku z dnia 2 czerwca 1997 r., IV SA 1335/95), co oznacza, iż – jak każdy właściciel – jest legitymowana w sprawie o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie obciążenia prawa własności prawem użytkowania wieczystego.

Odnosząc się do meritum sprawy, w pierwszej kolejności należy podkreślić, iż Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił, w oparciu o art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, że decyzja nr (...) Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. – M. z dnia 8 czerwca 1967 roku nie oznaczała ustanowienia na rzecz M. W. prawa użytkowania wieczystego ówczesnej działki nr (...). Przepis ten bowiem przewidywał, że ustanowienie prawa użytkowania wieczystego następowało dwuetapowo – najpierw wydawano decyzję administracyjną, a następnie zawierano umowę w formie aktu notarialnego. Podstawą ustanowienia wieczystego użytkowania terenów oraz sprzedaży budynków i lokali była więc cywilnoprawna umowa, poprzedzona decyzją administracyjną (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 1983 r., I CR 23/82). Ustawa o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, na mocy której wydana została decyzja nr (...) z dnia 8 czerwca 1967 roku i która stanowiła podstawę zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, została zastąpiona ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, która w art. 87 ust. 2 stanowiła, że decyzje ostateczne o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste podjęte przed wejściem w życie ustawy, stanowią podstawę do zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste. Sąd pierwszej instancji zasadnie więc uznał, iż przepis ten dawał M. W., jako adresatce decyzji nr (...) wydanej przez Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. – M. z dnia 8 czerwca 1967 roku możliwość uzyskania użytkowania wieczystego na podstawie umowy zawartej w oparciu o tę decyzję. W okresie obowiązywania tej ustawy nie doszło jednak do zawarcia umowy toteż konieczna jest dalsza analiza porządku prawnego istniejącego w kolejnych latach.

W orzecznictwie zarysowały się różne stanowiska odnośnie do znaczenia decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 20 ww. ustawy, w kontekście prawa do żądania, na jej podstawie, zawarcia umowy przez osobę wskazaną w decyzji. Początkowo Sąd Najwyższy uznawał, że z zasady, iż decyzja administracyjna stanowi konieczną przesłankę do zawarcia umowy ustanowienia użytkowania wieczystego, nie wynika dla osoby fizycznej, na którą decyzja opiewa, uprawnienie do dochodzenia w drodze sądowej zobowiązania Skarbu Państwa do zawarcia z nią umowy notarialnej. Decyzja taka bowiem nie jest skierowana na bezpośrednie wywołanie skutków prawnych, lecz stanowi jedynie końcowy etap fazy przygotowawczej (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 1965 r., I CR 75/65 i z dnia 10 października 1977 r., III CRN 98/77). W późniejszym okresie stanowisko to uległo modyfikacji. W wyroku z dnia 14 marca 2003 roku Sąd Najwyższy przyjął, że decyzje ostateczne o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste, wydane przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, stanowią nadal podstawę zawarcia umowy o użytkowanie wieczyste (V CKN 1800/00). W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd Najwyższy wskazał, że wydanie decyzji określającej osobę nabywcy oraz przedmiot zbycia stanowi wyrażenie woli zadysponowania nieruchomością w taki właśnie sposób. W tym przypadku akt administracyjny ma na celu jedynie właściwy wybór nabywcy, a nie ingerencję w samą, z natury swej cywilnoprawną formę zbywania nieruchomości. Organ administracji państwowej (samorządowej) zostaje więc na mocy tej decyzji zobowiązany do zawarcia umowy na warunkach w niej wskazanych,



dla adresata decyzji wynika natomiast z niej uprawnienie do zawarcia na jej podstawie umowy i wynikające z niej roszczenie o charakterze cywilnoprawnym. Przedstawiony pogląd został podtrzymany przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 czerwca 2005 roku (III CK 628/04). Podzielając to stanowisko, Sąd Apelacyjny uznał, iż nie może być wątpliwości co do przysługiwania M. W., przynajmniej do dnia uchylecia przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości roszczenia o zawarcie umowy ustanawiającej na jej rzecz użytkowanie wieczyste.

Z dniem 1 stycznia 1998 roku przepisy tej ustawy zostały uchylone w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, w której zabrakło regulacji międzyczasowej, która – wzorem uchylonego art. 87 § 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku – regulowałaby sytuację osób, które pod rządami obowiązującego wcześniej prawa stały się adresatami decyzji administracyjnych, lecz nie zawierając stosownych umów, nie doprowadziły do ustanowienia na ich rzecz prawa użytkowania wieczystego. W tym zakresie należy raz jeszcze przywołać stanowisko Sądu Najwyższego przedstawione w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku z dnia 14 marca 2003 roku. (V CKN 1800/00). Sąd Najwyższy wyjaśnił, że czas obowiązywania określonych przepisów nie zawsze pokrywa się z czasowym zasięgiem ich stosowania. W razie wejścia w życie nowej ustawy, o tym w jakim zakresie działa ona wstecz, a w jakim utrzymuje się moc starej ustawy, powinny rozstrzygać przepisy międzyczasowe zawarte w nowym akcie prawnym. Art. 242 ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadził zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej. Nie dotyczy ona jednak zdarzeń powstałych przed jej wejściem w życie, do skutków których stosuje się przepisy dotychczasowe. Nowa ustawa nie zawiera jednocześnie przepisu uchylającego skutki aktów zdziałanych pod rządami dawnej ustawy. Brak w niej pozytywnego przepisu utrzymującego te skutki, mające postać nabytych już i chronionych prawnie, lecz niezrealizowanych roszczeń, nie może być uznany za równoznaczny z pozbawieniem uprawnionych tych roszczeń. Uchylenie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (w istocie jej art. 87 ust. 2) nie pozbawia możliwości dochodzenia istniejącego na jej podstawie roszczenia (takie stanowisko zajął również Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 stycznia 2016 r., I ACa 580/15). W rozpoznawanej sprawie, w ramach podstawy faktycznej powództwa, ostateczna decyzja administracyjna z roku 1967 stanowi zdarzenie cywilnoprawne kreujące roszczenie M. W. (a także powodów, jako jej następców prawnych) o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, które nie wygasło, pomimo tego, że w obecnie obowiązującej ustawie o gospodarce nieruchomościami kwestia ta nie została uregulowana. Ocena tego roszczenia powinna być dokonana w oparciu o przepisy obowiązujące wcześniej.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Okręgowy stwierdził, że ustawa o gospodarce nieruchomościami nie znajduje zastosowania w przedmiotowej sprawie, bowiem sporny grunt, ze względu na swoje przeznaczenie, podlega reżimowi innej ustawy regulującej zagadnienia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a więc ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Stanowisko to koresponduje z poglądem zaprezentowanym w orzecznictwie, zgodnie z którym Agencja Nieruchomości Rolnych, gospodarując nieruchomościami, nie stosuje przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami lecz przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, chyba że w tej ostatniej zawarto normę odsyłającą (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 października 2005 r., VI ACa 395/05). Sąd Apelacyjny, w składzie rozpoznającym apelację E. W. i J. W., uznaje to stanowisko za pewne uogólnienie, wskazując na konieczność rozważenia wzajemnych relacji pomiędzy tymi ustawami.

Zgodnie z art. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawa nie narusza innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami, a w szczególności kilku enumeratywnie wyliczonych ustaw, wśród których wymieniona jest ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. W doktrynie wskazuje się, że zamieszczony przez ustawodawcę zwrot „nie narusza” miał na celu wyłączenie konkurencyjności ustaw, co stanowi wyraz poszanowania odrębności celu i zakresu obowiązujących równolegle innych ustaw regulujących problematykę gospodarki nieruchomościami. W konsekwencji, ustalając relację pomiędzy przepisami tych aktów prawnych stwierdzić należy, że każda z ustaw ma swój przedmiot regulacji, niepozostający w sprzeczności z innymi i nieznoszący się wzajemnie. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami będą miały zastosowanie w zakresie luk występujących w ustawach szczególnych i w związku z tym zawsze będzie ona

spełniać funkcje uzupełniające (J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2003, s. 20-21). Zastosowanie ustawy o gospodarce nieruchomościami jest możliwe dopiero wówczas, gdy w ramach wykładni funkcjonalnej okaże się, iż dana okoliczność nie została objęta przepisami innej ustawy, lecz powinna podlegać prawnej reglamentacji (J. Szachulowicz, Zalety i wady ustawy o gospodarce nieruchomościami, PS 1999, nr 3, s. 10). Kwestia ta była także przedmiotem szerszej analizy dokonanej przez Sąd Najwyższy, który uznał, że ustawa o gospodarce nieruchomościami, jak wynika z jej art. 1, określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, co pozwala twierdzić, że dotyczy wszystkich nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa. Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 2 tej ustawy sformułowaniem "nie narusza" sprzeciwia się przyjęciu, że chodzi o nadanie przepisom wymienionych ustaw charakteru *lex specialis*, a przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami charakteru *lex generalis*, dla określenia takiej bowiem relacji między regulacjami zawartymi w dwóch różnych ustawach właściwe są inne sformułowania. Wskazuje ono natomiast na nadanie ustawie o gospodarce nieruchomościami charakteru regulacji pełniącej funkcje uzupełniające. Zwrot "nie narusza" oznacza w tym wypadku, że wymienione ustawy stosuje się równoległe z ustawą o gospodarce nieruchomościami, przy czym pierwszeństwo mają przepisy tych ustaw „szczególnych”, a w pozostałym, nie uregulowanym w nich, zakresie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Innymi słowy, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mają charakter uzupełniający w kwestiach, które nie zostały uregulowane w ustawach wymienionych w art. 2 (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2004 r., V CK 503/03).

Akceptując przedstawione wyżej stanowisko, Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, iż stwierdzenie o braku podstaw do stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami do nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa jest zbyt kategoryczne, bowiem w przedstawionych wyżej okolicznościach takie rozwiązanie jest dopuszczalne, a niekiedy nawet konieczne.

W związku z powyższym, celowe staje się rozważenie zasadności stanowiska Sądu Okręgowego w przedmiocie zastosowania do stanu faktycznego sprawy niniejszej przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, która w art. 1 pkt 1 stanowi, że reguluje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych.

Zgodnie z 46<sup>1</sup> k.c. nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji rolniczej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Jak wynika z wypisów z rejestru gruntów, sporne działki spełniają te kryteria, bowiem są zakwalifikowane jako grunty rolne i sady. Oznacza to, iż przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa znajdują zastosowanie do nieruchomości objętej pozwem.

Ustawa ta weszła w życie w dniu 22 listopada 1991 roku i nie odnosi się w żaden sposób do art. 87 § 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, który obowiązywał do czasu uchylecia całej ustawy w związku z wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. W pierwotnym brzmieniu nie przewidywała ona żadnych regulacji odnoszących się do nabytych, lecz niezrealizowanych roszczeń mających swoje źródła w obowiązujących wcześniej ustawach dotyczących nieruchomości rolnych. Sytuacja uległa pewnej modyfikacji w dniu 19 stycznia 1994 roku, kiedy – na podstawie nowelizacji z dnia 29 grudnia 1993 r. (Dz. U. 1994 nr 1 poz. 3) - do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wprowadzono art. 17a. Przepis ten w ust. 1 odnosi się do mienia Skarbu Państwa, które w dniu przejęcia do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa znajdował się na podstawie umów lub decyzji administracyjnych we władaniu osób fizycznych i prawnych, a także stanowi, że mienie to, z zastrzeżeniem art. 16, pozostaje nadal w ich władaniu na dotychczasowych warunkach do chwili zawarcia z Agencją umów, o których mowa w rozdziale 6 albo 8 ustawy. Natomiast zgodnie z art. 17 ust. 2 jeżeli zmiana warunków dotychczasowego władania nie nastąpi w terminie roku od dnia przejęcia mienia do Zasobu, umowy i decyzje, o których mowa w ust. 1, wygasają, nie wcześniej jednak niż z dniem 31 grudnia 1994 roku. Z decyzji Wojewody (...) nr (...) z dnia 22 kwietnia 1998 roku jednoznacznie wynika, iż nieruchomość będąca przedmiotem

niniejszego postępowania została przekazana na rzecz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i weszła do Zasobu w maju 1998 roku. W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy uznał, że wobec braku zmiany warunków dotychczasowego władania sporną nieruchomością w określonym terminie jednego roku, należy przyjąć, że użytkowanie na podstawie decyzji administracyjnej wygasło, co oznacza konieczność oddalenia roszczenia powodów.

W ocenie Sądu Apelacyjnego stanowisko to nie jest trafne. Należy bowiem zwrócić uwagę, iż art. 17a ww. ustawy odnosi się do możliwości zawarcia w terminie w nim określonym umów, o których mowa w rozdziale 6 albo 8 ustawy, a więc umów, których przedmiotem jest sprzedaż, dzierżawa, najem lub oddanie nieruchomości do odpłatnego korzystania. Tymczasem matce powodów służyło roszczenie o zawarcie umowy ustanawiającej na jej rzecz użytkowanie wieczyste, do którego w dacie wejścia w życie wspomnianej nowelizacji ustawy z dnia 19 października 1991 roku, w dalszym ciągu zastosowanie miał art. 87 § 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, uznać należy, iż art. 17 a ustawy z dnia 19 października 1991 roku nie odnosi się do sytuacji, w której decyzja administracyjna, w oparciu o którą dany podmiot włada nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu, wykreowała uprzednio roszczenie o zawarcie umowy innej niż wynikająca z rozdziału 6 i 8 ustawy. Nie przekreśla więc tego roszczenia, stwarzając jedynie możliwość nawiązania odmiennego stosunku prawnego. Z takiego rozwiązania M. W. nie skorzystała, zachowując roszczenie o ustanowienie i przeniesienie przez Skarb Państwa prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.

W związku z powyższym Sąd Apelacyjny uznał, iż zarzut apelacyjny dotyczący naruszenia art. 17a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa - poprzez jego błędną interpretację i niewłaściwe zastosowanie, wyrażające się uznaniem, że zapisy regulujące proces wygaśnięcia decyzji, zawarte w tym przepisie, dotyczą decyzji o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego i ustalenie na tej podstawie, że decyzja nr (...) z dnia 8 czerwca 1967 roku wygasła, jest uzasadniony. Nie wynika to jednak z powoływanej w apelacji okoliczności, iż przepis ten dotyczy jedynie użytkowania (w rzeczywistości w przepisie tym jest mowa o „władaniu”, a nie „użytkowaniu”), jako ograniczonego prawa rzeczowego opisanego w Kodeksie cywilnym, lecz z rodzajowej odmienności roszczenia powodów względem tych, które wprowadził ten przepis. Sytuacja byłaby inna, gdyby art. 17a ww. ustawy przewidywał termin do zawarcia przez podmioty władające mieniem przejętym do Zasobu umów użytkowania wieczystego. Wówczas rzeczywiście roszczenie dochodzone pozwem wygasłoby z dniem wskazanym w art. 17a ust. 2.

Kolejna kwestia, wymagająca wyjaśnienia, dotyczy tego, czy w ramach gospodarowania nieruchomościami rolnymi wchodzącymi w skład Zasobu, pozwana Agencja może zawierać umowy o ich oddanie w użytkowanie wieczyste. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Okręgowy wypowiedział się w tym zakresie negatywnie, podnosząc iż art. 24 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa określił w sposób enumeratywny formy gospodarowania i dysponowania przejętym mieniem Skarbu Państwa, a wśród tych form nie przewidział gospodarowania nieruchomościami w formie oddania gruntu w użytkowanie wieczyste. Oznacza to, zdaniem sądu pierwszej instancji, że roszczenie powodów, z uwagi na brak podstaw do oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, nie może zostać uwzględnione.

W ocenie Sądu Apelacyjnego stanowisko to nie jest zasadne. Art. 24 ww. ustawy stanowi podstawową regulację dotyczącą form gospodarowania Zasobem przez Agencję, wskazując w jaki sposób powinno się to odbywać. Szczególne miejsce wśród tych form zajmuje od momentu wejścia w życie nowelizacji z dnia 16 września 2011 roku sprzedaż, a od dnia 30 kwietnia 2016 roku, tj. od daty wejścia w życie kolejnej nowelizacji – dzierżawa albo sprzedaż na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych, co wynika z użycia przez ustawodawcę określenia „w pierwszej kolejności”. Pozostałe formy gospodarowania Zasobem, wskazane w tym przepisie, pełnią więc rolę subsydiarną. Jak trafnie podnosi się w doktrynie, sformułowanie „gospodarowanie” nie pokrywa się w pełni z wykonywaniem uprawnień właścicielskich przysługujących Skarbowi Państwa w odniesieniu do mienia tworzącego Zasób. Jakikolwiek ograniczenia w tym zakresie nie mogą wynikać z faktu, iż ustawodawca w art. 24 ust. 1 wskazał, w jakich formach może odbywać się gospodarowanie mieniem znajdującym się w Zasobie. Nawet jeżeliby przyjąć, że katalog tych form jest wyczerpujący i nie ma charakteru przykładowego, to nie oznacza to, że Skarb Państwa jako właściciel mienia pozostającego w Zasobie nie może być stroną innych stosunków prawnych, niż miałyby to

wynikać z treści tego przepisu. W takiej sytuacji nie można skutecznie bronić tezy, że Skarb Państwa nie może być stroną danego stosunku prawnego tylko i wyłącznie z tego powodu, że nie został on wymieniony w art. 24 tej ustawy. Możliwość nawiązania takiego stosunku prawnego wynika bowiem bezpośrednio z art. 140 k.c. określającego treść prawa własności. Wykonywanie uprawnień właścicielskich w takiej sytuacji następuje przez Agencję Nieruchomości Rolnych, która została do tego umocowana na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, których wyraźnie wskazano, że Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do określonego mienia. (tak Ł. Sanakiewicz - „Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa”, LexisNexis 2014). Trzeba więc przyjąć, że art. 24 ww. ustawy określa jedynie podstawowe sposoby gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa (tak G. Bieniek - „Nieruchomości. Problematyka prawna”, LexisNexis 2004). Oznacza to, że ustawodawca dopuszcza nawiązywanie przez Agencję również innych stosunków prawnych w odniesieniu do mienia Zasobu niż tylko te, które zostały wymienione w art. 24 ust. 1 ustawy. Należy także zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 54 tej ustawy w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Oznacza to, wobec braku wyłączenia tej możliwości w samej ustawie z dnia z dnia 19 października 1991 roku, możliwość zastosowania przepisów odnoszących się do użytkowania wieczystego. Wynika to pośrednio także z art. 20c ust. 1 pkt 1 ustawy, który stanowi, że przychodami z gospodarowania mieniem Zasobu są m.in. przychody z opłat z tytułu użytkowania wieczystego.

W związku z powyższym, Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, iż nie istnieją prawne przeszkody, dla których nieruchomości opisana w pozwie nie mogłaby zostać oddana w użytkowanie wieczyste w oparciu o przepis art. 18 ustawy z dnia 14 lipca 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (w brzmieniu obowiązującym w czasie wydawania decyzji administracyjnych nr (...) i nr(...)) w związku z art. 87 § 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (z uwzględnieniem zmienionego art. 20) w związku z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, z uwzględnieniem zasad oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste wynikających z obecnie obowiązującej ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Oddalenie przedmiotowego powództwa przez Sąd Okręgowy, poprzedzone stwierdzeniem, że powodowi, jako następcom prawnym M. W., nie służy roszczenie o zawarcie z pozwaną Agencją takiej umowy oznacza, zdaniem Sądu Apelacyjnego, że nie została rozpoznana istota sprawy, co skutkuje koniecznością uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się jednolicie, że do nierozpoznania istoty sprawy dochodzi wtedy, gdy rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji nie odnosi się do tego, co było przedmiotem sprawy, gdy zaniechał on zbadania materialnej podstawy żądania albo merytorycznych zarzutów strony, bezpodstawnie przyjmując, że istnieje przesłanka materialnoprawna lub procesowa unicestwiająca roszczenie (tak Sąd Najwyższy m.in. w wyroku z dnia 3 lutego 1999 r., III CKN 151/98, w wyroku z dnia 12 lutego 2002 r., I CKN 486/00, w wyroku z dnia 21 października 2005 r., III CK 161/05 w postanowieniu z dnia 7 kwietnia 2016 r., II Cz 6/16). Nierozpoznanie merytoryczne roszczenia z powodu przyjęcia, że takie roszczenie w ogóle stronie nie przysługuje odpowiada tym kryteriom. Zakwestionowanie przez sąd, by w okolicznościach sprawy możliwe było zgłoszenie żądania stanowiącego przedmiot sporu prowadzi do odmowy indywidualnego, merytorycznego badania tego roszczenia. Niezbadanie zasadności roszczenia oznacza natomiast, że nie doszło do rozpatrzenia przez sąd istoty żądania przedstawionego sądowi do rozpoznania (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 2016 r., II CZ 114/15).

Taka sytuacja ma miejsce w sprawie niniejszej, bowiem Sąd Okręgowy, błędnie uznając, iż powodowi nie służy roszczenie o oddanie zajmowanej nieruchomości w użytkowanie wieczyste, z oczywistych względów, zaniechał rozważenia poszczególnych materialnoprawnych aspektów żądania pozwu i nie odniósł się do szeregu zarzutów strony pozwanej dotyczących kwestii istotnych z punktu widzenia treści oświadczenia woli, którego złożenia przez pozwaną Agencję oczekują powodowie. W takich okolicznościach, z uwagi na ograniczenia możliwości zaskarżenia wyroku sądu drugiej instancji skargą kasacyjną, wydanie orzeczenia reformatoryjnego powodowałoby wyłączenie kontroli

podstawy faktycznej sprawy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2014 r., II CSK 509/13), a strony zostałyby pozbawione jednej merytorycznej instancji (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2005 r., III CK 255/05).

Rozpoznając sprawę ponownie rolą Sądu Okręgowego będzie zbadanie materialnoprawnych przesłanek roszczenia powodów, w oparciu o wskazane wyżej przepisy prawa, z uwzględnieniem faktu, iż właścicielem spornej nieruchomości jest Skarb Państwa. Ocenie podlegać będzie kwestia wykonania przez M. W. obowiązku wynikającego z decyzji nr (...) Prezydium Dzielnicowej Rady Narodowej W. – M. z dnia 8 czerwca 1967 roku i korygującej ją decyzji nr (...) Prezydium Rady Narodowej w (...) W. z dnia 30 października 1967 roku. Następnie sąd pierwszej instancji zweryfikuje aktualność celu, na który nieruchomość miała zostać oddana w użytkowanie wieczyste. W razie uznania, iż spełnione zostały wszystkie materialnoprawne przesłanki uzasadniające roszczenie przysługujące powodowi, jako następcom prawnym M. W., kolejne kwestie podlegające ocenie dotyczyć będą okresu, na który prawo powodów miałyby zostać ustanowione, wartości nieruchomości oraz wysokości opłaty rocznej. Konieczne będzie też rozstrzygnięcie podnoszonej w pozwie kwestii uiszczenia opłaty rocznej za cały okres, na który prawo użytkowania wieczystego miało zostać ustanowione z jednoczesnym rozważeniem zarzutów strony pozwanej co do prawnych ograniczeń możliwości dokonania jednorazowej zapłaty tej należności w okresie, w którym – wedle powodów – miała zostać zrealizowana.

W związku z powyższym Sąd Apelacyjny, na podstawie art. 386 § 4 k.p.c., uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, zaś na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. pozostawił temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego.

SSA Romana Górecka SSA Maciej Dobrzyński SSO (del) Bernard Chazan