

**Wyrok z dnia 25 lipca 1996 r.
III ARN 23/96**

Do obliczania wysokości opłaty z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej nie stosuje się przepisów Kodeksu cywilnego o waloryzacji świadczeń pieniężnych.

Przewodniczący SSN: Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Adam Józefowicz,
Andrzej Kijowski, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Maria Mańkowska,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 25 lipca 1996 r. sprawy ze skargi Prokuratora Wojewódzkiego w Poznaniu na decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 14 października 1994 r. [...] w przedmiocie ustalenia opłaty rocznej z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów rolnych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 października 1995 r. [...].

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i oddalił skargę.

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

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł w dniu 5 kwietnia 1996 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku tego Sądu z dnia 17 października 1995 r. [...], zarzucając mu rażące naruszenie art. 4 pkt 10 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79 ze zm.), § 5 ust. 2 pkt 3 i 5 oraz § 6 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 20, poz. 149), wnosząc równocześnie o jego uchylenie i oddalenie skargi.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Wójt Gminy T.P. decyzją administracyjną z dnia 29 czerwca 1993 r. zezwolił Spółce "M.C.a C.P." na wyłączenie z produkcji rolniczej 6,9990 ha gruntów rolnych. Decyzją tą zwolniono Spółkę z obowiązku uiszczania należności z tytułu wyłączenia, bowiem cena nabycia gruntu była wyższa od owej należności. Ustalono także stałą opłatę roczną, określając ją jako równowartość 174,28 ton ziarna żyta, ze wskazaniem, iż należy tę opłatę uiszczać we wskazanym terminie według cen żyta obowiązujących w dniu płatności.

W dniu 29 września 1993 r. Spółka wystąpiła do Wójta Gminy T.P. o zmianę wspomnianej decyzji w trybie art. 155 KPA. Wójt przekazał wniosek Spółki w tej sprawie do rozpatrzenia Wojewodzie P., który decyzją z dnia 15 listopada 1993 r. umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe. W wyniku odwołania wniesionego przez Spółkę, Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej decyzją z dnia 28 lutego 1994 r. uchylił decyzję Wojewody i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania wyjaśniając, iż wysokość opłat rocznych ustala się kwotowo na okres 20 lat, według cen żyta w dniu wydania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji. W dniu 21 marca 1994 r. Wojewoda

P., decyzją administracyjną, ponownie umorzył postępowanie w sprawie, a zatem Spółka ponownie wniosła odwołanie od tej decyzji do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Minister w dniu 14 października 1994 r. wydał decyzję uchylającą w całości kwestionowaną decyzję Wojewody P. i jednocześnie zmienił decyzję Wójta Gminy T.P. z dnia 29 czerwca 1993 r. w ten sposób, że ustalił stałą opłatę roczną z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej w wysokości odpowiadającej równowartości 174,28 ton żyta, to jest w kwocie 265.423.900 zł. W uzasadnieniu decyzji Minister podkreślił, że wspomniana należność i opłaty roczne są świadczeniami pieniężnymi, wskazując tym samym potrzebę (obowiązek) wyrażenia tej należności w pieniądzu.

Powyższą decyzję do Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył Prokurator Wojewódzki w Poznaniu z uzasadnieniem, iż narusza ona przepisy prawa materialnego w sposób mający wpływ na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny, zaskarżonym wyrokiem uchylił wspomnianą decyzję Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na podstawie art. 207 § 2 pkt 1 KPA stając na stanowisku, że stałość opłaty rocznej - w świetle przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych - polega na niezmiennym mechanizmie jej rocznego naliczania według równowartości ton ziarna żyta, nie zaś na identycznej wysokości wyrażonej w złotychkach. NSA powołał się w tym zakresie przede wszystkim na gramatyczną wykładnię pojęcia "stałej opłaty rocznej" i stwierdził, że wykładnię tę potwierdza również wykładnia celowościowa oraz systemowa.

Zdaniem Sądu podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia ma cel ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz prohibicyjny i kompensacyjny charakter jej przepisów. W ocenie NSA świadczy o tym treść art. 13 ust. 3 w związku z art. 35 ust. 1 ustawy, według których podstawą wymiaru wysokości należności z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej jest wartość korzyści produkcyjnych i przyrodniczych utraconych w wyniku tego wyłączenia. Z powyższego NSA wyprowadził wniosek, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych i wydane na jej podstawie rozporządzenie z dnia 28 czerwca 1982 r. zawierają przepisy szczególne, o których mowa w art. 358¹ § 1 KC, pozwalające na odstępstwo od zasady nominalizmu i stanowiące podstawę prawną do zastosowania "ilości ziarna żyta" jako instrumentu stałej waloryzacji opłaty rocznej z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej.

Zdaniem rewidującego powyższa wykładnia jest nietrafna i prowadzi do rażącego naruszenia wskazanych wyżej przepisów. Argumenty jakie prezes NSA przedstawia za swym stanowiskiem, są następujące:

Wprowadzenie waloryzacji jako źródła zobowiązania wymaga wyraźnych podstaw ustawowych. Tymczasem omawiana ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych podstaw takich nie stwarza. Nie stanowią bowiem tych podstaw ani powołane w zaskarżonym wyroku przepisy art. 1 i 3 oraz art. 38-40 ustawy, ani także powołane przepisy § 6 ust. 1, 4 oraz 5 rozporządzenia z dnia 28 czerwca 1982 r. Wskazany natomiast w zaskarżonym wyroku art. 1 ustawy określa zakres tej ustawy oraz jej cel, polegający wprawdzie na dążeniu do zachowania jak największego obszaru gruntów chronionych, jednak nie tożsamy z waloryzacją, której nie można traktować jako sposobu utrzymywania substancji gruntowej.

Zdaniem rewidującego z waloryzacją mamy do czynienia wówczas, gdy dany grunt został zgodnie z prawem wyłączony z produkcji rolnej. Oznacza to, iż nie można

tej waloryzacji przypisać funkcji prohibicyjnej, na co NSA wskazuje w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Tym bardziej nie można tak zredagowanemu przepisowi (art. 1) przypisywać mocy podstawy prawnej do wprowadzenia w omawianej sferze stosunków, waloryzacji stałej opłaty rocznej.

Wspomnianej podstawy nie stanowi także powoływany przez NSA art. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przepis ten określa bowiem jedynie na czym ma polegać ochrona gruntów rolnych i leśnych. Skoro zatem samo wyłączenie gruntów z produkcji rolnej nie jest wyrazem naruszenia prawa, a jest wręcz instytucją przez to prawo przewidzianą (odbywa się na podstawie i zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego, który jest prawem i który stanowi o innym niż rolnicze przeznaczeniu terenu), to tym bardziej nie można, powołując się na wykładnię celowościową, poszukiwać w instytucji waloryzacji jej funkcji prewencyjnej.

Podstawy prawnej do wprowadzenia waloryzacji, w interesującym nas zakresie, nie stanowią również powołane w wyroku przepisy § 6 ust. 1, 4 oraz 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1982 r. Rozporządzenie to zostało wydane [...] w celu określenia wysokości należności i opłat rocznych (art. 22 pkt 1 ustawy). Rada Ministrów uzyskała zatem ustawowe upoważnienie nie tylko do ustalania zasad należności i opłat ale przede wszystkim do określenia wprost wysokości tych należności (opłat).

Skoro zatem zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 3 i 5 rozporządzenia decyzja administracyjna powinna określać wysokość należności i opłat, a nie poprzestawać na wskazywaniu sposobu ich obliczania (ten wynika bowiem bezpośrednio z przepisów), to nie ma podstaw do przyjęcia, że celem prawodawcy było ustalenie jako zasady takiego sposobu określania w decyzji stałych opłat rocznych, aby były one praktycznie ustalone poza postępowaniem administracyjnym i w zmienionym w każdym roku stanie faktycznym.

Powoływany przez NSA w zaskarżonym wyroku § 6 ust. 4 rozporządzenia również nie jest podstawą do nałożenia na podmiot dokonujący wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, na podstawie dotychczasowych przepisów, obowiązku (obciążenia) waloryzowania stałej opłaty rocznej z tytułu tego wyłączenia. Zdaniem rewidującego jest wręcz przeciwnie. Przepis ten stanowi, że ustalanie wysokości należności w złotych następuje przez pomnożenie ilości ton ziarna żyta przez stosowaną w kontraktacji cenę ziarna konsumpcyjnego o podstawowej jakości. W świetle tej regulacji "wysokość należności" jest zatem wartością wyrażoną w złotych, stanowiąc iloczyn wartości (ceny) i ilości ziarna. Skoro zatem powoływany przepis § 5 ust. 2 pkt 3 i 4 nakazuje umieścić w decyzji ową "wysokość należności", to należy przyjąć, że w decyzji administracyjnej winno się znaleźć określenie należności w złotych, zaś kontrola takiej decyzji przez organ lub Sąd obejmuje także prawidłowość samego obliczenia należności i opłat.

W tym świetle, tym bardziej nie ma - zdaniem rewidującego - podstaw do przyjęcia, że wspomniany w uzasadnieniu kwestionowanego wyroku § 6 ust. 4 (w związku z § 5 ust. 2 pkt 3 i 5) rozporządzenia stanowi podstawę do wprowadzenia w decyzji administracyjnej instrumentu waloryzacji (w formie dodatkowego obowiązku ekonomicznego nałożonego na podmiot dokonujący wyłączenia).

Stosownie do § 6 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1982 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

należność za 1 ha gruntu rolnego ustala się jako równowartość ilości ziarna żyta i mnoży tę ilość przez stosowaną w kontraktacji cenę ziarna konsumpcyjnego o jakości podstawowej. Uzyskany wynik będzie zatem wyrażony w złotych. Skoro więc § 5 ust. 2 pkt 3 i 5 omawianego rozporządzenia nakazuje umieścić w decyzji "wysokość" należności i opłat, a owa "wysokość", jest wyrażona w złotych (§ 6 pkt 4 także mówi o "wysokości" należności, a nie o "należności"), to z powyższego wynika, że zgodnie z wolą prawodawcy, w decyzji administracyjnej w sprawie wyłączenia gruntów należy określić wysokość należności oraz opłat rocznych w złotych. Tak więc prawodawca zawarł w przedstawionym systemie prawnym sposób zabezpieczenia się przed skutkami inflacji w ten sposób, że nie wprowadził stałych stawek w przepisach, lecz - po pierwsze, odesłał do zmieniających się cen żyta, a po drugie - nałożył obowiązek ustalania wysokości omawianych świadczeń w dniu wydania decyzji w każdej indywidualnej sprawie. Bezpodstawne jest zatem poszukiwanie w dotychczasowym systemie prawnym innego systemu zabezpieczenia przed skutkami inflacji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest słuszna, a argumenty w niej zawarte są przekonujące. Zgodzić się bowiem należy z ogólnym poglądem rewidującego, iż waloryzacja [...] wymaga wyraźnych podstaw ustawowych. Odnosi się to do wszelkich obowiązków pieniężnych obywateli (bądź innych podmiotów prawa prywatnego) na rzecz państwa lub osób prawa publicznego (w tym wypadku jednostki samorządu terytorialnego), ustanowionych w formach przewidzianych przez to prawo. Zobowiązania te muszą być wyraźnie określone przepisami prawa, ich źródłem nie może więc być analogia, ani też inne formy interpretacji [...]. W tym zakresie stanowisko zarówno orzecznictwa SN, jak również TK i NSA jest do tej pory jasne i utrwalone. Sąd Najwyższy w obecnym składzie nie widzi żadnych powodów, by od tak utrwalonego stanowiska odstępować. Zwraca zresztą uwagę okoliczność, iż sprawa się toczy na tle interpretacji przepisów nie obowiązującej już ustawy, a w aktualnie obowiązującej ustawie, która ją zastąpiła (ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. Nr 16, poz. 78), znajdują się wyraźne postanowienia uzasadniające stosowanie waloryzacji (art. 4 pkt 13). Przepisy przejściowe tej nowej ustawy (art. 35 ust. 4) stwierdzają również, że stałe opłaty roczne z tytułu przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze ulegają z mocy prawa umorzeniu, jeśli kwota ich jest równa lub niższa od 10 złotych. Jest to również argument przemawiający za stanowiskiem rewizji: gdyby bowiem poprzednia ustawa dopuszczała waloryzację, podobnie niskie kwoty nie mogłyby w ogóle występować w praktyce.

Dopuszczalność waloryzacji świadczeń pieniężnych, jako wyjątek od zasady nominalizmu, wprowadziła w tym zakresie nowela do kodeksu cywilnego z 1990 r. Przewidziała ona dwie formy waloryzacji: umowną (art. 358¹ § 2 KC) i sądową (art. 358¹ § 3 KC). Nie przewidziano tu natomiast możliwości wprowadzania waloryzacji przez jednostronne rozstrzygnięcie władcze organu administracji. Nie jest zatem możliwe - w braku innej, wyraźnej podstawy prawnej - wprowadzanie z art. 358¹ KC możliwości waloryzacji należności pieniężnej przez wprowadzenie klauzuli waloryzacyjnej decyzją administracyjną. Wyjątkowe przepisy art. 358¹ § 2 i 3 KC wymagają bowiem wyrzeczenia się interpretacji rozszerzającej. Taką zaś interpretacją byłoby założenie, że

obok umownego i sądowego źródła waloryzacji dopuszczalne jest - na tle art. 358¹ KC - inne, dodatkowe jej źródło, a mianowicie decyzja administracyjna.

Przedstawione wyżej rozumowanie dotyczy sytuacji, gdyby w powinności uiszczenia należności z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej upatrywać świadczenia pieniężnego podlegającego reżimowi prawa cywilnego (tak w sprawie III AZP 8/82).

Jednakże nawet przy uznaniu wspomnianego świadczenia pieniężnego za daninę publiczną, brak byłoby podstaw dopuszczalności wprowadzenia klauzuli waloryzacyjnej w decyzji określającej wysokość opłaty z tytułu wyłączenia. Zasada nominalizmu jest bowiem zasadą ponadgałęziową polskiego porządku prawnego i odstąpienia od niej wymagają wyrażnej podstawy ustawowej. Wymaganie wyrażnej podstawy ustawowej wynika także z zasady właściwej prawu administracyjnemu, iż decyzja jako jednostronne władcze rozstrzygnięcie musi mieć podstawę ustawową, nie tylko dotyczącą samej możliwości jej wydania, ale także zawarcia w niej odpowiedniej treści - w tym wypadku zawarcia w decyzji waloryzacyjnej klauzuli zbożowej, określającej wysokość świadczenia z tytułu opłaty wyłączeniowej.

Rozumowanie zawarte w zaskarżonym wyroku akcentuje bowiem problem "niezmiennego mechanizmu rocznego naliczania opłaty". Abstrahuje jednak od faktu, iż po to, aby (obojętnie w jaki sposób) odstąpić od nominalizmu, trzeba w tym celu dysponować wyrażną ustawową podstawą. Rozluźnienie reżimu prawnego nominalizmu dokonane dzięki noweli KC z 1990 r. ma jednak wyjątkowy charakter co do swego zakresu, wyznaczonego między innymi rodzajem zdarzeń prawnych, wprowadzających waloryzację. Decyzja administracyjna nie została do nich zaliczona.

Dopiero w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wprowadzono mechanizm waloryzacyjny dotyczący opłat z tytułu wyłączenia. Ustawa ta w art. 4 pkt 13 wprowadza dopuszczalność waloryzacji opłat, o których tu mowa. Czyni to jednak w odniesieniu do decyzji ustalających opłaty, które zapadły po jej wejściu w życie (art. 35 ust. 2). W tej sytuacji jest oczywiste, że decyzje wydane przed wejściem w życie tej właśnie ustawy, pod rządem ustawy z 1982 r. nie przewidującej możliwości waloryzacji opłaty, nie mogą zawierać klauzul waloryzacyjnych w obojętnej postaci. Dotyczy to właśnie spornych decyzji w niniejszej sprawie.

NSA w uzasadnieniu do zaskarżonego wyroku wyraził pogląd, iż wydane na podstawie ustawy z 26 marca 1982 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1982 r. zawiera przepisy szczególne, pozwalające na odstąpienie w tym konkretnym przypadku od stosowania zasady nominalizmu. Tak jednak w rzeczywistości nie jest. Przepisy również tego aktu wymagają bowiem wyraźnie, by decyzja właściwego organu administracji konkretnie określała wysokość stałej opłaty rocznej, a nie wskazywała jedynie sposobu jej obliczania. Przemawia za tym wykładnia gramatyczna § 5 ust. 2 pkt 3 i 5 rozporządzenia z 28 czerwca 1982 r., w którym jest mowa o wysokości należności i opłat, które powinny być wyrażone kwotowo w złotych. W przeciwnym bowiem wypadku, w razie przyjęcia stanowiska wyrażonego przez NSA, opłaty te byłyby w istocie ustalane poza postępowaniem administracyjnym w zależności od zmiennych czynników gospodarczych. Oznaczałoby to nałożenie - bez stosowania jakiegokolwiek procedury - na stronę dodatkowego, nie przewidzianego przepisami prawa obowiązku, co narusza podstawowe zasady demokratycznego państwa prawnego.

W tej sytuacji Sąd Najwyższy biorąc pod uwagę wszystkie powyższe okolicz-

ności, orzekł jak w sentencji.

=====