



Sygn. akt III CSKP 108/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 października 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Grzegorzczak

SSN Marta Romańska

w sprawie z powództwa Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji
przeciwko L. S.A. w W., J.F., M.F., A.F., B.B., K.T., G.P. i R.G.
o stwierdzenie nieważności umowy,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej
w dniu 28 października 2021 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 10 maja 2019 r., sygn. akt I ACa (...),

**1. prostuje oznaczenie powoda w wyroku Sądu Apelacyjnego
w (...) z dnia 10 maja 2019 r. sygn. akt I ACa (...) i oznacza
powoda jako Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji**

2. oddala skargę kasacyjną

**3. zasądza od powoda Ministra Spraw Wewnętrznych
i Administracji na rzecz pozwanego L. S.A. w W. kwotę 2700 zł
(dwa tysiące siedemset) tytułem zwrotu kosztów postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 22 czerwca 2018 r. Sąd Okręgowy w T. uwzględnił powództwo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wniesione na podstawie ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 2278 - dalej: "u.n.n.c."), i ustalił, że umowa sprzedaży nieruchomości zawarta w dniu 3 września 2014 r. pomiędzy J.F., M.F., A.F., G.P., R.G., B.B., K.T. (sprzedający), a "L." S.A. w W. (kupujący) jest nieważna.

Po rozpoznaniu apelacji pozwanej spółki "L." S.A., Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 10 maja 2019 r. sprostował oczywistą niedokładność zaskarżonego wyroku w zakresie oznaczenia strony powodowej w ten sposób, że przed słowem „Ministra” dodał zwrot „Skarbu Państwa” oraz zmienił zaskarżony wyrok i oddalił powództwo. Sąd Apelacyjny ustalił dodatkowo, że część działki nr 1218 pokryta roślinnością leśną ma powierzchnię 0.07 ha i jedynie ta część działki nr 1218 została objęta planem urządzenia lasu. Sąd drugiej instancji wskazał, że w jego ocenie pojęcie nieruchomości leśnej na gruncie u.n.n.c. należy rozumieć podobnie jak pojęcie gruntu leśnego, użytego w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1161 - dalej: u.o.g.r.i.l.). Przepis ten odsyła do ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, która w art. 3 definiuje jego pojęcie. Sąd Apelacyjny podkreślił, że w judykaturze przyjęto, iż w świetle tych przepisów kryteriami decydującymi o uznaniu oznaczonego gruntu za las są jego obszar, rzeczywisty stan gruntu i cel, na który grunt jest wykorzystywany. W rozpoznawanej sprawie grunt leśny miał powierzchnię 0,07 ha co nakazywało przyjąć, że nie zostało spełnione kryterium powierzchni definiującej pojęcie lasu wskazane w ustawie o lasach tj. 0,10 ha. Wobec stwierdzenia, że nieruchomość, której dotyczyło żądanie pozwu nie była nieruchomością leśną nie zachodziły przesłanki do stwierdzenia nieważności umowy, co przemawiało za zmianą wyroku Sądu pierwszej instancji poprzez oddalenie powództwa.

W skardze kasacyjnej Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zarzucił naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 8 ust. 2 pkt 1

w związku z art. 6 ust. 1 oraz art. 1 ust. 1, a także art. 6 ust. 2 u.n.n.c., co doprowadziło do błędnego przyjęcia, że nabyta przez cudzoziemca nieruchomość, na gruntach której znajduje się las o powierzchni mniejszej niż 0,1 ha wchodzący w skład większego kompleksu leśnego o powierzchni przekraczającej 0,1 ha (w rozpoznawanej sprawie przekraczającej 1 ha lasu) nie jest nieruchomością leśną w rozumieniu art. 8 ust. 2 pkt 1 u.n.n.c., a zatem na jej nabycie pozwana spółka będąca cudzoziemcem nie była zobowiązana uzyskać zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Skarżący zarzucił również naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie (niezastosowanie) art. 6 ust. 1 i ust. 2 u.n.n.c., pomimo że w ustalonym stanie faktycznym sprawy zasadnym było przyjęcie, iż doszło do nabycia nieruchomości wbrew przepisom ustawy, gdyż nabywca będący cudzoziemcem nie legitymował się wymaganym zezwoleniem ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Zdaniem skarżącego doszło również do niewłaściwego zastosowania (niezastosowania) art. 6 ust. 2 u.n.n.c. w wyniku przejęcia przez Sąd Apelacyjny, że powodem jest Skarb Państwa - Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, a nie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W zaskarżonym skargą kasacyjną wyroku Sąd Apelacyjny sprostował oznaczenie powoda poprzedzając jego oznaczenie wynikające z pozwu („Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji”) zwrotem „Skarb Państwa”. W skardze kasacyjnej zasadnie zarzucono, że doszło w ten sposób do naruszenia art. 6 ust. 2 u.n.n.c. Brzmienie tego przepisu wskazuje, że jest to regulacja szczególna, przyznająca Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji zdolność sądową do występowania w postępowaniu cywilnym z żądaniem stwierdzenia nieważności czynności prawnej dotyczącej nabycia przez cudzoziemca nieruchomości sprzecznie z przepisami u.n.n.c. Takie stanowisko było już wcześniej wyrażane w judykaturze Sądu Najwyższego (por. wyroki SN z dnia 20 kwietnia 2012 r., III CSK 247/11 i z dnia 8 lutego 2013 r., IV CSK 313/12). Stwierdzenie naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 6 ust.2 u.n.n.c. nie stanowiło jednak podstawy do uwzględnienia skargi kasacyjnej w sytuacji, gdy powód był prawidłowo reprezentowany w postępowaniu apelacyjnym. Zachodziła natomiast potrzeba

prawidłowego oznaczenia powoda w zaskarżonym wyroku w drodze sprostowania, którego dokonał Sąd Najwyższy.

Podstawą powództwa Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji było twierdzenie, że przedmiotem zakwestionowanej umowy sprzedaży nieruchomości była nieruchomość leśna w rozumieniu art. 8 ust 2 pkt 1 u.n.n.c., a kupujący będący cudzoziemcem nie uzyskał na jej nabycie wymaganej w takim przypadku zgody Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Rozstrzygnięcie sprawy wymagało zatem dokonania oceny, czy przedmiotem umowy sprzedaży była istotnie nieruchomość leśna, z uwzględnieniem bezspornych ustaleń faktycznych, wskazujących, że nabywana przez pozwanego nieruchomość, składająca się z kilku działek o łącznej powierzchni 2.13 ha, była pokryta roślinnością leśną jedynie na powierzchni 0.07 ha, znajdującą się wyłącznie na jednej z tych działek.

Sąd Apelacyjny wskazał prawidłowo kryteria decydujące o zakwalifikowaniu określonej powierzchni gruntu jako nieruchomości leśnej, powołując właściwe przepisy ustawowe oraz dokonał ich prawidłowej wykładni. Stanowisko Sądu drugiej instancji w tym zakresie, odwołujące się do takich kryteriów jak obszar nieruchomości, rzeczywisty stan gruntu i rzeczywisty cel, na który grunt był wykorzystywany, uwzględnia także stanowisko judykatury, powołane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. W tym zakresie stanowisko Sądu Apelacyjnego nie jest także kwestionowane w skardze kasacyjnej. Skarżący nie podważa oceny Sądu drugiej instancji, że grunt porośnięty roślinnością leśną o powierzchni mniejszej niż 0,10 ha nie stanowi nieruchomości leśnej w rozumieniu art. 8 ust. 2 pkt 1 u.n.n.c. Nie budzi też wątpliwości stanowisko, że nieruchomością leśną, do której odnosi się ten przepis, jest także nieruchomość tylko w części pokryta lasem, jeżeli jego powierzchnia przekracza 0.10 ha.

W świetle dokonanych ustaleń faktycznych było niesporne, że powierzchnia pokryta roślinnością leśną na nieruchomości będącej przedmiotem umowy miała jedynie 0,07 ha, co jak prawidłowo ocenił Sąd Apelacyjny, nie spełniało wyżej wskazanego kryterium powierzchni wymaganej dla definicji lasu. W rozpoznawanej sprawie wątpliwości dotyczące wykładni art. 8 ust.2 pkt 1 u.n.n.c. były związane z ustaleniem, że grunt leśny położony na części sprzedanej nieruchomości,

o powierzchni mniejszej niż 0.10 ha, był częścią lasu, którego powierzchnia przekraczała 1 ha. W ocenie skarżącego pojęcie nieruchomości leśnej na gruncie u.n.n.c. należy rozumieć w ten sposób, że jest nią nie tylko nieruchomość, na której powierzchnia gruntu pokryta roślinnością leśną wynosi co najmniej 0,10 ha, ale także nieruchomość zalesiona na mniejszej powierzchni, jeżeli sąsiaduje z położonymi na innej nieruchomości gruntami leśnymi o powierzchni przekraczającej 0,10 ha lub te grunty leśne łącznie przekraczają tę powierzchnię. To stanowisko należy uznać za błędne.

Wymaga podkreślenia, że wątpliwości, które powstały w rozpoznawanej sprawie, są przede wszystkim wynikiem niezamieszczenia w u.n.n.c. definicji legalnej nieruchomości leśnej lub rolnej, której dotyczą jej przepisy. Powoduje to konieczność uwzględnienia i wykładni przepisów szeregu innych ustaw, w tym dla zdefiniowania samego pojęcia nieruchomości leśnej z punktu widzenia rodzaju powierzchni gruntu, który może być uznany za las. Prawidłowe wyjaśnienie tej kwestii nie jest jednak wystarczające dla dokonania właściwej wykładni art. 8 ust. 2 pkt 1 u.n.n.c. w realiach rozpoznawanej sprawy. Konieczne jest uwzględnienie łącznie kilku istotnych czynników wpływających na prawidłowe rozumienie art. 8 ust. 2 pkt 1 u.n.n.c.

W pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę cele tej ustawy związane z ograniczeniem obrotu nieruchomościami na terenie Polski z udziałem cudzoziemców. Jednym z tych celów jest niewątpliwie ochrona gruntów rolnych i leśnych realizowana z wykorzystaniem przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie odgrywa między innymi sposób oznaczenia gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zwraca uwagę treść art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stanowiącego, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W tym zakresie przepis ten traktuje zatem na równi grunty rolne i grunty leśne. Wymaga jednocześnie odnotowania, że art. 1 a ust. 6 u.n.n.c. stanowi, że nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 2052 i 2260 oraz

z 2017 r., poz. 60 i 624 - dalej: u.o.u.u.r.). Artykuł 2 pkt 1 tej ustawy, stwierdzając, że pod pojęciem nieruchomości rolnej należy rozumieć nieruchomość rolną w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne, przypisuje zatem istotne znaczenie sposobowi oznaczenia gruntów rolnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z punktu widzenia stosowania u.n.n.c. dla obrotu gruntami rolnymi. W odniesieniu do tego rodzaju gruntów w judykaturze wyrażono stanowisko, że nieruchomością rolną w rozumieniu u.n.n.c. nie jest nieruchomość przeznaczona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na inne cele niż produkcja rolna (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2013 r., III CSK 32/13, OSNC 2014, nr 9, poz. 96). Takie stanowisko prezentowane jest również w literaturze, także w odniesieniu do nieruchomości leśnych.

Należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że także grunty, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie są oznaczone jako grunty leśne, nie mogą być uznane za nieruchomość leśną w rozumieniu art. 8 ust. 2 pkt 1 u.n.n.c. W tym przepisie nieruchomości rolne i nieruchomości rolne wymienione są obok siebie i do ograniczeń obrotu nimi stosuje się te same zasady. Jak wyżej podkreślono także ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych traktuje grunty rolne i leśne jednakowo w zakresie skutków ich umieszczania w planie zagospodarowania przestrzennego. Brak w u.n.n.c. odpowiednika art. 1a ust. 6, dotyczącego wprost nieruchomości leśnych, można natomiast wytłumaczyć względami praktycznymi, związanymi z znacznie większą liczbą transakcji rynkowych gruntami rolnymi. Przemawia to za oceną o potrzebie odpowiedniego stosowania art. 1 a ust. 6 u.n.n.c. także w odniesieniu do nieruchomości leśnych. Za takim stanowiskiem przemawia wyraźnie także wzgląd na pewność obrotu. Przepisy u.n.n.c. mają charakter restrykcyjny, ograniczając swobodę dokonywania czynności cywilnoprawnych z udziałem cudzoziemców. Ich dokonanie sprzeczne z przepisami tej ustawy powoduje daleko idące konsekwencje w postaci sankcji nieważności umów sprzedaży nieruchomości. Odwołanie się do

obiektywnego kryterium określającego jakie nieruchomości powinny być uznawane za nieruchomości rolne lub nieruchomości leśne, z uwzględnieniem sposobu oznaczenia nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ma znaczenie stabilizujące dla trwałości stosunków prawnych kształtowanych w wyniku czynności prawnych. Jednocześnie można wymagać właściwego prowadzenia dokumentacji dotyczącej planów zagospodarowania przestrzennego, co należy do zadań władzy publicznej, uwzględniającego rzeczywisty i aktualny stan sposobu zagospodarowania gruntów ujawniony w planie. Powyższe kryterium ma istotne znaczenie także z punktu widzenia wymaganej formy aktu notarialnego dla czynności prawnych związanych z obrotem nieruchomościami. Także notariusz, przed którym dokonywana jest czynność, powinien mieć możliwość odwołania się do obiektywnego kryterium oceny charakteru nieruchomości będącej przedmiotem czynności prawnej, skoro jej zakwalifikowanie jako nieruchomości rolnej lub leśnej ma bezpośredni wpływ na prawidłowy sposób sporządzenia umowy, a naruszenie przepisów w tym zakresie może potencjalnie rodzić jego odpowiedzialność.

Z dokonanych w sprawie ustaleń faktycznych wynika, że działki gruntu, których dotyczyła umowa sprzedaży nieruchomości z dnia 3 września 2014 r. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego były przeznaczone pod eksploatację kopaliny iłów ceramiki budowlanej. Przemawiało to przeciwko uznaniu, że przedmiotem umowy była nieruchomość leśna w rozumieniu art. 8 ust. 2 pkt 1 u.n.n.c.

Dokonując wykładni art. 8 ust.2 pkt 1 u.n.n.c. nie można także pomijać aspektu historycznego stosowania tej ustawy uchwalonej w 1920 r. Wymaga w szczególności podkreślenia, że w związku z akcesją Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej znacznie ograniczono zakres obowiązku uzyskiwania zezwoleń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Te podmioty zostały generalnie zwolnione z takiego obowiązku, a wyjątki od tej zasady zastrzeżono między innymi dla nieruchomości rolnych i leśnych na okres przejściowy 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii

Europejskiej. Ten okres w przypadku strony pozwanej, do której wskazana wyżej regulacja przejściowa miała zastosowanie, upłynął zatem dwa lata po dokonaniu zakwestionowanej w pozwie umowy. Przejściowy charakter znacznej części ograniczeń przewidzianych w u.n.n.c. po jej nowelizacji dokonanej na podstawie ustawy z dnia 20 lutego 2004 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 167, poz. 1758) jest argumentem za dokonywaniem ścisłej wykładni ograniczeń utrzymanych nadal w tej ustawie.

Niezależnie od sposobu wykładni art. 8 ust. 2 pkt 1 u.n.n.c. związanej z brakiem legalnej definicji nieruchomości leśnej w tym akcie, wymagającej uwzględnienia odrębnych regulacji ustawowych, wymaga dodatkowo podkreślenia, że w treści tego przepisu, odmiennie niż w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawie o lasach użyto pojęcia nieruchomości rolnej, a nie gruntu rolnego lub leśnego. Takie rozwiązanie nie może być uznane za przypadkowe. Akcentuje ono, podobnie jak brzmienie art. 1 ust. 1 u.n.n.c., że ograniczenia dotyczące nabywania nieruchomościami przez cudzoziemców odnoszą się do przedmiotu zamierzonej czynności prawnej przenoszącej własność nieruchomości. Należy także podkreślić, że dla pojęcia nieruchomości stosowanego w obrocie prawnym decydujące znaczenie ma jej „model wieczystoksięgowy”. Przedmiotem obrotu są nieruchomości o określonej powierzchni i granicach, oznaczone według zasad wynikających ze sposobu dokonywania wpisów w prowadzonych dla nich księgach wieczystych. Wprowadzenie w u.n.n.c. ograniczeń w zakresie nabywania przez cudzoziemców pewnego typu nieruchomości (na gruncie art. 8 ust. 2 pkt 1 u.n.n.c. nieruchomości rolnych i leśnych), jest związane z wymogami dotyczącymi sposobu dokonywania czynności prawnych, których przedmiotem są nieruchomości w znaczeniu wieczystoksięgowym. Przemawia to także za stanowiskiem, że ograniczenia związane z koniecznością uzyskania zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabycie nieruchomości powinny być związane wyłącznie ze stanem konkretnej nieruchomości, której czynność dotyczy. To stan tej oznaczonej nieruchomości powinien być zatem miarodajny dla oceny, czy jest to nieruchomość leśna, do której ma zastosowanie art. 8 ust. 2 pkt 1 u.n.n.c. Jeżeli taka nieruchomość jest częściowo zalesiona, to kryterium związanym

z powierzchnią pokrytą roślinnością leśną powinna być powierzchnia lasu wchodzącego w skład takiej nieruchomości.

Z tych względów podstawa kasacyjna obejmująca zarzuty naruszenia prawa materialnego była pozbawiona uzasadnionych podstaw i skarga kasacyjna podlegała oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego oparto o treść art. 98 § 1 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.

ke