

UCHWAŁA

Dnia 14 czerwca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Kazimierz Zawada (przewodniczący)

SSN Anna Owczarek (sprawozdawca)

SSN Karol Weitz

Protokolant Katarzyna Bartczak

w sprawie z zażalenia P. z siedzibą w K.
na odmowę dokonania czynności notarialnej,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 14 czerwca 2019 r.
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w N.
postanowieniem z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. akt III Cz (...),

"Czy w celu nabycia przez dyrektora parku narodowego na rzecz tego parku prawa własności nieruchomości leśnej położonej w jego granicach, na podstawie umowy sprzedaży zawieranej z osobą fizyczną, notariusz powinien sporządzić umowę bezwarunkową, czy też dla zachowania ważności konieczne jest sporządzenie umowy warunkowej, wskazującej na prawa pierwokupu Skarbu Państwa ustanowione w art. 10 ust. 5 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody, a następnie w art. 37a ust. 1 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach?"

podjął uchwałę:

Umowę zobowiązującą sprzedaży na rzecz parku narodowego prawa własności nieruchomości, znajdującej się w granicach tego parku, sporządza się pod warunkami, że żaden z kolejno uprawnionych do pierwokupu, w tym na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (jedn. tekst: Dz.U. z 2018, poz. 1614 ze zm.) i ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach

(jedn. tekst: Dz.U. z 2018, poz. 2129 ze zm.), nie wykona swego prawa.

UZASADNIENIE

Notariusz M. Z. odmówił w dniu 18 grudnia 2017 r. dokonania czynności notarialnej, polegającej na sporządzeniu umowy sprzedaży przez osobę fizyczną na rzecz P. nieruchomości o powierzchni 0,0345 ha, stanowiącej działkę leśną, położoną w granicach tego parku pod warunkami, że Skarb Państwa nie skorzysta z prawa pierwokupu przysługującego na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Notariusz stwierdził, że strony powinny zawrzeć umowę bez zastrzeżenia prawa pierwokupu. Podniósł, że Skarb Państwa miał być jednocześnie nabywcą prawa własności i uprawnionym z obu ustaw do wykonania pierwokupu, zatem warunkowa czynność sprzedaży dotyczyłaby w istocie dwóch podmiotów - Skarbu Państwa i zbywcy, a art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody dotyczy pierwokupu osób trzecich. Uznał, że dualizm ról dyrektora Parku Narodowego jako reprezentanta kupującego i jako dysponenta prawa pierwokupu, wykonującego je w imieniu Skarbu Państwa, jest niezrozumiały, zatem złożenie przez niego oświadczenia o nabyciu nieruchomości należy uznać za równoznaczne z niewykonaniem prawa pierwokupu. Podkreślił, że cel dla którego wprowadzono prawo pierwokupu w ustawie o ochronie przyrody będzie zrealizowany wprost przez takiego nabywcę, jakim jest park narodowy. Zdaniem notariusza niedopuszczalne byłoby również zastrzeżenie w umowie kolejnego prawa pierwokupu wynikającego z art. 37a ust. 1 ustawy o lasach, gdyż art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody przewiduje pierwszeństwo realizacji prawa przez park, ponadto oświadczenie dwukrotnie składałby ten sam podmiot, tj. Skarb Państwa. Podkreślił, że zawarcie umowy warunkowej skutkowałoby jej nieważnością.

Sąd Okręgowy w N., rozpoznając zażalenie P., powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz przedstawiając Sądowi Najwyższemu, na podstawie art. 390 § 1 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., zagadnienie prawne sformułowane na wstępie. Sąd stwierdził, że park narodowy jest państwową osobą prawną uprawnioną do

zarządzania mieniem państwowym, w tym do nabywania we własnym imieniu prawa własności nieruchomości na podstawie umowy sprzedaży. Prawo pierwokupu, przewidziane w ustawie o ochronie przyrody, ma zapewnić uzyskanie własności nieruchomości przez Skarb Państwa. Nie można przyjąć, że nabycie tego prawa bezpośrednio przez park narodowy w jakikolwiek sposób interesom zagraża Skarbu Państwa. Rezygnacja z wykonania zastrzeżonego prawa pierwokupu potwierdzałaby, że nieruchomość nie jest parkowi narodowemu potrzebna i pozostawałaby w jaskrawej sprzeczności z wcześniejszymi działaniami, dotyczącymi jej pozyskania w drodze umowy. Oceniał, że konieczność wystąpienia dyrektora parku narodowego w podwójnej roli byłaby zbędnym formalizmem, gdyż jego działania zmierzałyby do tego samego celu, a prawo własności parku „tylko w nieco innej formule stanowi również prawo należące do państwa”.

Sąd stwierdził, że ustawa o ochronie przyrody, zapewniając ustawowe pierwszeństwo prawa pierwokupu Skarbu Państwa realizowane przez dyrektora parku narodowego, zawsze eliminuje prawo pierwokupu przewidziane w art. 37a ust. 1 ustawy o lasach. Możliwość nabycia nieruchomości przez właściwą jednostkę Lasów Państwowych dla prowadzenia gospodarki leśnej może pozostawać w sprzeczności z celami określonymi w ustawie o ochronie przyrody i stanowiłoby „pewnego rodzaju rezygnację” z nich. Z tych przyczyn, zdaniem Sądu, umowa sprzedaży nieruchomości na rzecz parku narodowego „dla realizacji nadrzędnego celu ustawodawcy” powinna być bezwarunkowa, a prawo pierwokupu zastrzegane tylko wtedy, gdy nabywcą jest inny podmiot. Stwierdził ponadto, że skoro nabywca wykonujący uprawnienia Skarbu Państwa nie jest osobą trzecią w rozumieniu art. 599 § 1 k.c., to nie ma zastosowania sankcja przewidziana w § 2 tego przepisu, a dokonana bezwarunkowo sprzedaż nie jest nieważna.

Sąd Najwyższy zważył:

Istota przedstawionych zagadnień prawnych dotyczy dwóch kwestii, po pierwsze tego, czy jeżeli w umowie sprzedaży nieruchomości położonej na terenie parku narodowego, oznaczonej w ewidencji gruntów jako las, kupującym („osobą trzecią” w rozumieniu przepisów o pierwokupie) jest park narodowy umowa może być zawarta tylko pod warunkiem, że Skarb Państwa uprawniony do pierwokupu

swego prawa nie wykona, po drugie - jaka jest relacja pomiędzy prawami pierwokupu przewidzianymi odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa w art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (jedn. tekst: Dz.U. z 2018 r., poz.1614 ze zm. - dalej jako: „u.o.p.”) oraz w art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (jedn. tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 2129 ze zm. - dalej jako: „u.o.l.”), w szczególności, czy w odniesieniu do takiej umowy może być zastrzeżone tylko pierwsze z nich.

Wątpliwości Sądu Okręgowego oparte są na błędnych założeniach. Przypomnieć należy, że do wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 3, poz. 11) obowiązywała zasada jednolitej własności państwowej, zgodnie z którą państwo było jedynym właścicielem składników mienia państwowego, którymi zarządzało za pośrednictwem państwowych osób prawnych oraz państwowych jednostek organizacyjnych, pozbawionych zdolności prawnej. W następstwie jej zniesienia państwowe osoby prawne uzyskały zdolność prawną w zakresie nabywania składników majątkowych na własność (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1991 r., mająca moc zasady prawnej, III CZP 38/91, OSNC 1991, nr 10 -12, poz. 118). W obecnym stanie prawnym własność i inne prawa majątkowe przysługujące Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym, stanowią wprowadzie mienie państwowe, ale odwołanie się w art. 44¹ k.c. do alternatywy rozłącznej nakazuje przyjąć, że pojęcie to należy rozumieć jako samodzielną kategorię prawną, dotyczącą stosunków ekonomicznych a nie własnościowych. Państwowa osoba prawna nabywa zatem własność w imieniu własnymi na własną rzecz i dysponuje pełną triadą uprawnień właścicielskich. Pomiedzy Skarbem Państwa a państwowymi osobami prawnymi istnieją nadal strukturalne i majątkowe powiązania, przy czym uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem nich określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój (art. 44¹ § 2 k.c.). Przewidują one, jako zasadę, że składniki funduszu założycielskiego pochodzą z wydzielonego majątku państwowego, a w wypadku likwidacji osoby prawnej, jej majątek przypada państwu. Parki narodowe są państwowymi osobami prawnymi, które z dniem wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic

nabywają z mocy prawa użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, położonych w jego granicach i służących realizacji jego celów oraz własność położonych na tych nieruchomościach budynków, innych urządzeń i lokali (art. 8a ust. 1 i art. 10 ust. 3 u.o.p.). Mienie państwowe nie należące do państwowych osób prawnych stanowi własność Skarbu Państwa, przy czym może być oddawane jednostkom organizacyjnym, działającym w jego imieniu, w zarząd w celu wykonywania powierzonych zadań. Do takich jednostek zalicza się Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, ustawowo umocowane do zarządzania lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (art. 4 ust. 1 u.o.l.) oraz do reprezentowania Skarbu Państwa w zakresie zarządzanego mienia (art. 32 ust.1 u.o.l.).

Parki narodowe stanowią w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody formę ochrony przyrody, obejmującą obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe (art. 6 ust.1, art. 8 ust. 1 u.o.p.). Nieruchomości znajdujące się na tym obszarze mogą być własnością parku narodowego, Skarbu Państwa (który może oddać je w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu lub pozostawić w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych), innych osób fizycznych lub prawnych. Znaczenie i zadania parku narodowego, polegające na zachowaniu różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów, były przyczyną wprowadzenia szczególnego reżimu prawnego w odniesieniu do nieruchomości położonych na jego terenie. I tak zasoby przyrodnicze parków narodowych zaliczone są do strategicznych zasobów naturalnych kraju w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (jedn. tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1235), czego konsekwencją jest to, że nie mogą służyć zaspokojeniu roszczeń osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności, a te które stanowią własność Skarbu Państwa nie podlegają, z wyjątkami wynikającymi z odrębnych ustaw,

przekształceniom własnościowym, w szczególności nie mogą być komercjalizowane i prywatyzowane. Nieruchomości państwowe znajdujące się na terenie parku, z pewnymi odrębnościami dotyczącymi nieruchomości zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, wchodzi w skład Zasobu Nieruchomości, którym gospodaruje na zasadach określonych w ustawie państwowa osoba prawna - Krajowy Zasób Nieruchomości (ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, jedn. tekst: Dz.U. z 2018, poz. 2363). Grunty znajdujące się parków narodowych wyłączone są jednak spod przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz.U. 2019 r., poz. 817). Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.) nakazuje wszystkim podmiotom, władającym nieruchomościami położonymi na obszarach parków narodowych, podejmowanie czynności prawnych obejmujących sprzedaż nieruchomości, oddawanie w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę w porozumieniu z dyrektorem właściwego parku (art. 19 ust. 1 pkt 2). Uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego wymagają także projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny (art. 8 ustawy o ochronie przyrody).

Odrębne rozwiązania przewidziane są w odniesieniu do lasów, znajdujących się na terenie parków narodowych. Lasy będące własnością Skarbu Państwa, będące w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, wyłączone są spod przepisów o zarządzie wykonywanym przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (art. 4 ust. 2 u.o.l.). Projekty planów urządzenia lasu, uproszczonych planów urządzenia lasu i zadania z zakresu gospodarki leśnej w części dotyczącej otuliny parku narodowego, projekty uproszczonych planów urządzenia lasu lub zadania z zakresu gospodarki leśnej, o których mowa w art. 19 ust. 3 i 4 ustawy, w granicach parku narodowego wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego (art. 8 ust. 7 i 8 u.o.p.).

Jednym ze szczególnych rozwiązań, dotyczących nieruchomości położonych na terenie parków narodowych, jest prawo pierwokupu. Piśmiennictwo podkreśla, że pierwokup jest jednym z narzędzi polityki państwa w kształtowaniu stosunków własnościowych nieruchomości. Istotą pierwokupu jest uprawnienie kształtujące o charakterze warunkowym, wprowadzone w ustawie lub poprzez zastrzeżenie umowne, dotyczące pierwszeństwa kupna oznaczonej rzeczy przez uprawnionego na wypadek, gdyby była ona przedmiotem sprzedaży pomiędzy innymi podmiotami. Może być sprzedana osobie trzeciej pod warunkiem zawieszającym, że uprawniony do pierwokupu swego prawa nie wykona. Prawo pierwokupu wykonywane jest poprzez zawarcie umowy sprzedaży warunkowej oraz zawarcie umowy tej samej treści poprzez oświadczenie uprawnionego o wykonaniu prawa pierwokupu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2001 r., I CKN 328/99, nie publ.). Zgodnie z art. 8 ust. 5 i 5a ustawy o ochronie przyrody, prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego, które przysługuje parkowi narodowemu na rzecz Skarbu Państwa, jest wykonywane przez dyrektora parku narodowego w terminie miesiąca od dnia otrzymania zawiadomienia o treści umowy sprzedaży. Nie działa on jednak wówczas jako organ państwowej osoby prawnej (parku narodowego), tylko ustawowy przedstawiciel Skarbu Państwa, a przysporzenie majątkowe dotyczy osoby reprezentowanej. Zauważyć należy, że ustawa nie zastrzegła prawa pierwokupu bezpośrednio na rzecz parku narodowego, który dopiero w przypadku jego wykonania może ubiegać się o oddanie mu przez Skarb Państwa nabytej nieruchomości w użytkowanie wieczyste (art. 8 ust. 5j), wprowadziła jednak kilka rozwiązań odmiennych od przewidzianych w kodeksie cywilnym (art. 596 i nast. k.c.) oraz samodzielny rygor nieważności "czynności prawnej dokonanej niezgodnie z przepisami ustawy lub bez zawiadomienia uprawnionego do prawa pierwokupu" (art. 8 ust. 5h). Brak wypowiedzi judykatury dotyczących wskazanych kwestii, gdyż na skutek zmiany z dniem 1 stycznia 2012 r. stanu prawnego przestały być aktualne poglądy wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2008 r., III CSK 317/07 (nie publ.) oraz postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2008 r., III CSK 358/07 (nie publ.).

Przedstawiony wyżej zakres uprawnień państwowych osób prawnych do własności państwowej, relacja zachodząca między Skarbem Państwa jako podmiotem uprawnionym z pierwokupu, a parkiem narodowym jako jedynie wykonującym to prawo na cudzą rzecz, odrębność mas majątkowych, do których trafiłaby nieruchomości w wypadku realizacji pierwokupu albo nieskorzystania z niego, nakazują przyjąć, że czynność, którą miał sporządzić notariusz, dotyczyła trzech samodzielnych podmiotów. Wykładnia językowa wskazanych przepisów prowadzi do jednoznacznego wniosku, że umowa zobowiązująca sprzedaży na rzecz parku narodowego musi być zawarta pod warunkiem, że uprawniony do pierwokupu Skarb Państwa nie wykona swego prawa. Twierdzenie, że samo oświadczenie o zakupie jest równoznaczne z nieskorzystaniem z prawem pierwokupu, stanowi nadmierne uproszczenie. Brak podstaw do odwoływania się do argumentów pozaprawnych o charakterze celowościowym, w tym braku zagrożenia dla interesów Skarbu Państwa, gdyż wykonanie ustawowego prawa pierwokupu nie jest uzależnione od jakichkolwiek dodatkowych przesłanek. Nie można zresztą nie zauważyć, że interesy zainteresowanych państwowych osób prawnych nie muszą się pokrywać, przykładowo Skarb Państwa może dążyć do włączenia nieruchomości do Zasobu Nieruchomości.

Odnosząc się do wątpliwości dotyczących dopuszczalności zastrzeżenia w umowie sprzedaży zarówno prawa pierwokupu przewidzianego w art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody jak i w art. 37a ust. 1 ustawy o lasach wskazać trzeba, że z uwagi na zróżnicowane stosunki własnościowe w parkach narodowych uprawnionymi do pierwokupu nieruchomości mogą być także inne podmioty. Niemniej przedstawione zagadnienie prawne związane jest z relacją wskazanych przepisów tylko w aspekcie prerogatywy Skarbu Państwa, zatem poszerzanie rozważań jest zbędne i niecelowe. Zauważyć należy, że treść normatywna wskazanych przepisów odnoszących się do prawa pierwokupu nie pokrywa się, gdyż art. 37a ust. 1 pkt 1-3 u.o.l., wprowadza dodatkowe ograniczenia przedmiotowe, związane z charakterem nieruchomości, oraz w ust. 4 wyłączenia podmiotowe odnoszące się do m.in. do niektórych kategorii nabywców. Oznacza to, że problem równoległego wykonywania prawa pierwokupu na podstawie art. 10 ust. 5 u.o.p. przez Skarb Państwa, zastąpiony przez ustawowego przedstawiciela w osobie dyrektora parku narodowego oraz na podstawie art. 37a pkt 1 u.o.l. przez Skarb Państwa, reprezentowany przez

państwową jednostkę organizacyjną Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, w imieniu którego występuje nadleśniczy właściwy ze względu na miejsce położenia gruntu, wystąpi tylko w oznaczonych wypadkach. Sposób rozwiązania występującej wówczas kolizji uprawnień wynika wprost z ustawy. Art. 10 ust. 5i u.o.p. stanowi, że gdy prawo pierwokupu nieruchomości położonej na obszarze parku narodowego z mocy przepisów odrębnych przysługuje jednocześnie kilku podmiotom, pierwszeństwo przysługuje parkowi narodowemu. Z kolei art. 37a u.o.l. określa, że gdy prawo pierwokupu gruntu z mocy prawa przysługuje kilku podmiotom, pierwszeństwo w jego wykonaniu przysługuje Lasom Państwowym (ust. 5), ale przepisu tego nie stosuje się w przypadku, o którym mowa w art. 10 ust. 5i ustawy o ochronie przyrody (ust. 6). Wykładnia językowa powyższych przepisów prowadzi do jednoznacznego wniosku, że prawo pierwokupu nieruchomości leśnych położonych na terenie parku narodowego, zastrzeżone w ustawie o ochronie przyrody, ma charakter bezwzględny i wyprzedza pozostałe. Pojęcie „pierwszeństwo” nie oznacza bowiem wyłączności, tylko kolejność uprawnień. Konsekwentnie, skoro ustawa nie dopuszcza jednoczesności, a tym samym konkurencji wykonywania prawa pierwokupu, przyjęć należy, że zawiadomień uprawnionych o warunkowej umowie sprzedaży należy dokonywać kolejno, gdy uprawniony wyższej kategorii nie wykona swego prawa.

Z tych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 390 § 1 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c., rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne jak w uchwale.

jw