



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Do druku nr 1610

Warszawa, dnia 22 czerwca 2017 r.

Pan Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu RP

Dot. GMS-WP-173-140/17

NRA-12-SM-1.124.2017

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu **29. 06. 2017**

W odpowiedzi na pismo z dnia 31 maja 2017 r. uprzejmie przesyłam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach przygotowaną przez adw. dr Ewę Habryn-Chojnacką.

adw. prof. dr hab. Maciej Gutowski

Przewodniczący Komisji Legislacyjnej
Naczelnej Rady Adwokackiej

Poznań, dn. 20 czerwca 2017 r.

**Opinia do poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o lasach
(dalej jako „Projekt”)**

I. Wprowadzenie

Przedłożony do zaopiniowania przez Naczelną Radę Adwokacką projekt dotyczy zmiany zasad zbywania niestanowiącego własności Skarbu Państwa gruntu, oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków, przeznaczonego do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub spełniającego definicję lasu w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz. U. 2017, poz. 788), objętego uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją starosty określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej.

Założeniem autorów projektu, zgodnie z jego uzasadnieniem, było zwiększenie ochrony własności prywatnej. Zgodnie z projektem ustawy prawo pierwokupu przysługujące Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Lasy Państwowe w stosunku do gruntów leśnych ma zostać zastąpione mechanizmem wyrażenia sprzeciwu na zbycie gruntu przez nadleśniczego reprezentującego Lasy Państwowe. Jak wskazują autorzy projektu, nowelizacja ma usunąć możliwość zmuszania właścicieli do zbywania Lasom Państwowym gruntów po cenie ustalonej przez rzeczoznawców.

Obecnie obowiązującą regulację należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Wprowadzenie prawa pierwokupu, przysługującego Skarbowi Państwa, z możliwością korekty ceny ustalonej przez zbywcę i nabywcę wbrew ustaleniom stron i wbrew zamiarowi zbywcy, stanowi niczym nieuzasadnione naruszenie konstytucyjnie chronionego prawa do własności. Inicjatywa poselska, zmierzająca do zlikwidowania niekonstytucyjnych ograniczeń prawa własności, jest bez wątpienia cenna. Jednak o ile pozytywnie ocenić należy założenia, leżące u podstaw projektu nowelizacji, o tyle proponowany sposób usunięcia ograniczeń prawa własności nie może zostać zaakceptowany z uwagi na fakt, że wprowadza chaos regulacyjny i w rzeczywistości nie poprawia sytuacji prawnej właścicieli gruntów leśnych.

II. Analiza proponowanych zmian

1. Wprowadzenie instytucji sprzeciwu w formie decyzji administracyjnej jako możliwości ograniczenia prawa własności

Proponowana zmiana art. 37a ustawy o lasach, w miejsce dotychczas obowiązującego prawa pierwokupu, przysługującego Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Lasy Państwowe w odniesieniu do zbywanych gruntów leśnych, wprowadza instytucję sprzeciwu odnośnie umowy zbycia gruntu leśnego. Sprzeciw ten ma przyjmować formę decyzji administracyjnej i być wyrażany przez nadleśniczego, reprezentującego Lasy Państwowe. W pierwszej kolejności podkreślić należy,

że prawu cywilnemu nie jest znana instytucja sprzeciwu odnośnie czynności prawnych, wyrażanego przez organ administracyjny. Sprzeciw jest instytucją prawa administracyjnego, przewidzianą w przypadkach tzw. milczącego załatwienia sprawy (art. 122a i następne k.p.a.). Proponowany projekt nowelizacji w sposób wyraźny określa, że sprzeciw ma być wyrażany w formie decyzji administracyjnej. Tego rodzaju zmiana prowadzić będzie do powstania nieuzasadnionej i sprzecznej z systematyką prawa hybrydy prawa cywilnego i prawa administracyjnego. Łączenie instytucji prawa cywilnego i prawa administracyjnego stanowi poważny błąd legislacyjny. Przepisy postępowania administracyjnego regulują stosunki prawne, opierające się na władztwie administracyjnym, rozumianym jako przejawy woli administracji państwowej, cechujące się autorytatywnością i domniemaniem legalności, których gwarantem jest możliwość stosowania przymusu państwowego, bez wcześniejszego wyroku sądowego (zob. I. Skrzydło-Niżnik, *Istota i rodzaje władczych uprawnień administracji państwowej*, KSP 1987, nr 20, s. 128; por. J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, AUW PPIA 1972, nr 2, s. 47–48). Natomiast stosunki cywilnoprawne, do których niewątpliwie należą stosunki wynikające z umów prowadzących do nabycia prawa własności, opierają się na zasadzie równości stron, w której nie występuje element władztwa administracyjnego.

Konsekwencją regulacji proponowanej w omawianym projekcie jest wprowadzenie do stosunku o charakterze cywilnoprawnym wymogu uzyskania milczącej zgody organu administracyjnego w trybie art. 122a k.p.a. Tym samym rozwiązanie to w sposób nieuzasadniony ogranicza zasadę swobody umów i stanowi bardzo poważną ingerencję w chronione przez art. 64 Konstytucji RP prawo do własności. W konsekwencji uznać należy, że proponowane rozwiązanie nie tylko nie zwiększa ochrony prawa własności, lecz stanowi jej ograniczenie w stopniu dużo większym niż na gruncie obecnego brzmienia przepisów ustawy o lasach.

2. Rozszerzenie zakresu stosowania ograniczeń prawa własności wskutek niesprecyzowania pojęcia „nabycia”

Proponowane brzmienie art. 37a ustawy o lasach w sposób nieuzasadniony rozszerza zastosowanie tego przepisu na wszelkie przypadki nabycia nieruchomości leśnych. W obecnym brzmieniu art. 37a ust. 1 i 2 omawianej ustawy znajduje zastosowanie wyłącznie do przypadków nabycia gruntów leśnych w drodze umowy lub jednostronnej czynności prawnej. Poza zakresem zastosowania tego przepisu znajdują się przypadki pierwotnego nabycia własności gruntów leśnych, jak np. zasiedzenie czy nabycie w postępowaniu egzekucyjnym. Projektowana zmiana art. 37a ust. 1 nie ogranicza jego zastosowania do przypadków zawierania umów czy dokonywania jednostronnych czynności prawnych, zatem uznać należy, że obowiązek milczącej zgody organu dotyczy również pierwotnych sposobów nabycia nieruchomości. Co prawda projektowy art. 37a ustawy odnosi się do zbycia gruntu, nakładając na zbywcę obowiązek zawiadomienia o zamiarze zbycia nieruchomości, jednakże niedoprecyzowanie tego pojęcia powoduje powstanie wątpliwości interpretacyjnych, dotyczących chociażby tej kwestii, czy organ egzekucyjny dokonujący zbycia nieruchomości w trybie egzekucji jest zbywcą w rozumieniu art. 37a ustawy o lasach. Proponowana zmiana art. 37a ustawy o lasach wprowadza sformułowanie „nabycie (...) gruntu (...) nie może nastąpić”. W przypadku nabycia własności nieruchomości w drodze zasiedzenia, gdy nie występuje zbywca, istnieją dwie możliwe wykładnie proponowanego przepisu. Zgodnie z pierwszą nie jest możliwe w ogóle nabycie gruntu leśnego w drodze zasiedzenia z uwagi na brak zbywcy, a zatem

brak możliwości zgłoszenia przez zbywcę zamiaru zbycia prawa własności. Przepis w proponowanym brzmieniu przewiduje bowiem, że w przypadku braku takiego zawiadomienia w ogóle nie może dojść do nabycia gruntu (podkreślić należy, że nie może dojść do nabycia, a nie do zbycia gruntu). Zgodnie z drugim wynikiem wykładni w przypadkach, gdy w stosunku prawnym nabycia nieruchomości nie występuje zbywca, przepis ten nie znajdzie zastosowania. Regulacja tej kwestii jest jednak na tyle nieprecyzyjna, że nie wyklucza pierwszego wyniku wykładni, co może sparaliżować nabywanie gruntów leśnych w drodze zasiedzenia.

3. Brak określenia konsekwencji niewystąpienia zbywcy z żądaniem nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa

W obecnym brzmieniu art. 37d ustawy Lasy Państwowe wykonują prawo pierwokupu przez złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego u notariusza. Zgodnie z proponowaną zmianą brzmienia art. 37b omawianej ustawy zainicjowanie zawarcia umowy zbycia gruntu leśnego leży po stronie zbywcy. To zbywca zatem ma obowiązek wystąpienia do organu z pisemnym żądaniem do złożenia oświadczenia o nabyciu gruntu. Proponowana nowelizacja nie reguluje jednak kwestii zasad i formy złożenia tego oświadczenia. Tym samym nabycie nieruchomości leśnej przez Skarb Państwa w omawianym trybie następować będzie w sposób nieznany prawu cywilnemu ani prawu administracyjnemu. Zgodnie z proponowaną zmianą do przejścia prawa własności z nabywcy na Skarb Państwa dochodzić ma w wyniku złożenia przez Skarb Państwa oświadczenia o nabyciu własności nieruchomości za określoną cenę oraz złożenia przez zbywcę **pisemnego** oświadczenia o wyrażeniu zgody na zbycie gruntu Dyrekcji Lasów Państwowych za zapłatą równowartości pieniężnej, określonej w powiadomieniu (art. 37b ust.3 pkt 3 w proponowanym brzmieniu). Nie określono jednak, w jakiej formie oświadczenie Skarbu Państwa ma być złożone, wobec kogo i w jakim trybie, a dla oświadczenia nabywcy wprowadzono formę pisemną jako wystarczającą do powstania skutków przeniesienia prawa własności nieruchomości, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z brzmieniem art. 158 k.c. Podkreślić należy, że w proponowanym stanie prawnym zbywca nieruchomości złożył jedynie oświadczenie o zbyciu nieruchomości konkretnemu nabywcy za określoną cenę. Dla powstania skutków prawnych w postaci przejścia prawa własności nieruchomości na Skarb Państwa zbywca miałby składać **pisemne** oświadczenie o wyrażeniu zgody na zbycie gruntu Dyrekcji Lasów Państwowych za zapłatą równowartości pieniężnej, określonej w powiadomieniu. Powstaje zatem pytanie, w jaki sposób na gruncie prawa cywilnego miałyby dojść do przeniesienia prawa własności na Skarb Państwa, skoro zbywca nie złożył w przewidzianej prawem formie swojego oświadczenia woli o przeniesieniu prawa własności na Skarb Państwa za nowo określoną cenę. Nowelizacja usuwa dotychczas obowiązujące prawo pierwokupu. Nie może zatem dojść do przejścia prawa własności nieruchomości na Skarb Państwa, bowiem prawu cywilnemu nie jest znany sposób przeniesienia prawa własności nieruchomości wskutek złożenia oświadczenia woli przez jedną stronę i **pisemnego** oświadczenia o wyrażeniu zgody na zbycie gruntu Dyrekcji Lasów Państwowych za zapłatą równowartości pieniężnej, określonej w powiadomieniu przez zbywcę.

4. Nałożenie dodatkowych obowiązków na zbywcę

Proponowane brzmienie art. 37b ustawy o lasach w istotny sposób pogarsza sytuację prawną zbywcy również w zakresie możliwości ingerencji Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych w cenę zbycia nieruchomości, ustalaną pomiędzy zbywcą a pierwotnie wybranym nabywcą. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami Skarb Państwa, wykonując prawo pierwokupu, jest związany ceną ustaloną pomiędzy zbywcą a pierwotnie wybranym nabywcą.

Sądowa ingerencja w kwestię ceny możliwa jest wyłącznie wówczas, gdy cena określona w umowie lub jednostronnej czynności prawnej rażąco odbiega od wartości rynkowej gruntu. Co prawda w obecnym brzmieniu ustawodawca przyznaje nadleśniczemu możliwość wystąpienia do sądu o ustalenie ceny gruntu w przypadku, gdy uzna on, że cena odbiega od wartości rynkowej gruntu, wynikającej ze zleconej przez niego opinii rzeczoznawcy. Jednak sąd nie dokona zmiany ceny gruntu rolnego, ustalonej w umowie lub jednostronnej czynności prawnej, jeżeli ustali, że cena ta nie odbiega rażąco od cen rynkowych, przy czym do stwierdzenia tej okoliczności konieczna jest wiedza specjalna, a sąd nie może oprzeć się wyłącznie na opinii rzeczoznawcy, zleconej przez nadleśniczego. Sąd bada zatem tę kwestię dwuetapowo: w pierwszym etapie sprawdza, czy zachodzi przesłanka uzasadniająca wniesienie sprawy o ustalenie w postaci rażącej różnicy pomiędzy ustaloną ceną zbycia a wartością rynkową nieruchomości. Jeżeli różnica ta nie jest rażąca, powództwo winno zostać oddalone. Dopiero gdy sąd ustali, że przesłanka uzasadniająca wytoczenie powództwa została spełniona, dokonuje ustalenia rynkowej ceny nieruchomości w oparciu o wiadomości specjalne. Po pierwsze zatem to na nadleśniczym spoczywa ciężar zainicjowania sprawy o ustalenie rynkowej ceny nieruchomości, po drugie, korekta ceny możliwa jest wyłącznie wówczas, gdy różnica ma charakter rażący.

Przepis art. 37b ust. 2 omawianej ustawy w proponowanym brzmieniu przyznaje Dyrekcji Lasów Państwowych kompetencję do ogólnego, jednostronnego ustalenia ceny nabycia nieruchomości. Cena ta ustalana jest niejako „od nowa”, co oznacza, że organ może ingerować w wysokość ceny ustalonej przez pierwotne strony czynności prawnej nawet wówczas, gdy różnica pomiędzy ceną uzgodnioną a ceną ustaloną przez organ przy zastosowaniu sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami nie jest rażąca. Ponadto proponowana zmiana nakazuje organowi stosowanie sposobów ustalania wartości nieruchomości przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami, co oznacza, że ustalona w ten sposób cena odbiegać może od cen rynkowych.

Weryfikacja ceny zbycia, ustalonej przez organ, nastąpić może wyłącznie w drodze powództwa o ustalenie, zainicjowanego przez zbywcę. Taka zmiana oznacza, że zbywca w przypadku kwestionowania ceny ustalonej przez organ, będzie zmuszony rozpocząć postępowanie sądowe, co wiązać się będzie z koniecznością poniesienia kosztów z tytułu opłaty sądowej, które niejednokrotnie będą wysokie, biorąc pod uwagę, że wartość przedmiotu sporu ustalana będzie w oparciu o wartość nieruchomości. Na zbywcy jako na powodzie spoczywać będzie ciężar wykazania, że ustalona przez organ cena nie odpowiada wartości rynkowej, co wiązać się będzie z koniecznością wnioskowania o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, bowiem ta kwestia wymagać będzie od sądu uzyskania wiadomości specjalnych. Rozkład ciężaru dowodowego wiązał się będzie z koniecznością uiszczenia przez zbywcę zaliczki na opinię biegłego z uwagi na to, że to zbywca będzie musiał wnioskować o jej przeprowadzenie. Ponadto zbywca ponosić będzie negatywne konsekwencje niewykazania, że cena ustalona przez organ odbiega od wartości rynkowej nieruchomości. W obecnym brzmieniu art. 37g ustawy zarówno inicjatywa procesowa, jak i dowodowa leżą po stronie Skarbu Państwa. W konsekwencji niewykazanie, że ustalona w pierwotnej czynności prawnej cena zbycia nieruchomości odbiega od cen rynkowych, i to rażąco, rodzi negatywne konsekwencje procesowe dla Skarbu Państwa, a nie dla zbywcy. Podobnie to Skarb Państwa ponosi koszty opłaty sądowej od pozwu i zaliczki na opinię biegłego. Proponowana zmiana ciężary te przerzuca na zbywcę.

5. Konsekwencje niewystąpienia zbywcy do organu z pisemnym żądaniem złożenia oświadczenia o nabyciu gruntu

Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 37b ust 1 ustawy, w przypadku wyrażenia przez nadleśniczego sprzeciwu odnośnie zbycia nieruchomości leśnej zbywca może wystąpić do Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych z pisemnym żądaniem złożenia oświadczenia o nabyciu gruntu. To żądanie inicjuje dalszy etap, czyli złożenie przez Skarb Państwa oświadczenia o nabyciu nieruchomości. Proponowana regulacja nie przewiduje jednak konsekwencji niewystąpienia przez zbywcę do organu z pisemnym żądaniem złożenia oświadczenia o nabyciu gruntu. Skoro żądanie to jest wymagane do złożenia przez Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych oświadczenia o nabyciu nieruchomości, to jego brak uniemożliwia skuteczne przeniesienie prawa własności nieruchomości na Skarb Państwa.

Wadliwa regulacja w tym zakresie prowadzić może do powstania stanu niepewności prawnej, co jest wysoce niekorzystne dla stabilności obrotu prawnego.

III. Wnioski

Proponowana nowelizacja art. 37a ustawy o lasach nie spełnia swojego celu, którym miało być zwiększenie ochrony prawa własności, przysługującego właścicielom gruntów leśnych. Omawiane rozwiązania prowadzą do powstania nieuzasadnionego chaosu legislacyjnego, wprowadzając elementy postępowania administracyjnego do procesu zawierania umowy zbycia prawa własności gruntu leśnego. Zastosowanie w projekcie nowelizacji art. 37a ustawy pojęcia „nabycia” powoduje nieuzasadnione rozszerzenie ingerencji w prawo własności. Ponadto wprowadzona procedura kwestionowania ceny nabycia nieruchomości przerzuca na właściciela ciężar prowadzenia postępowania cywilnego w celu ustalenia faktycznej wartości nieruchomości oraz przyznaje organowi administracyjnemu możliwość ustalania ceny nabycia gruntu niezależnie od uzgodnień zawartych w umowie zawieranej z nabywcą wybranym przez dotychczasowego właściciela.

Uchwalenie nowelizacji ustawy o lasach w proponowanym brzmieniu nie poprawi sytuacji prawnej właścicieli gruntów leśnych w stosunku do obecnie obowiązującej regulacji. Wprowadzi ponadto ryzyko destabilizacji obrotu prawnego. Wobec powyższego podnieść należy, że właściwym byłoby usunięcie z projektu wskazanych wyżej usterek i przedstawienie propozycji zmiany ustawy, która będzie realizowała cel przywrócenia ochrony prawa własności.

dr Ewa Habryn - Chojnacka

adwokat