



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.82.2017.ML

Warszawa, 27 września 2017 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- o zmianie ustawy o lasach (druk nr 1610).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Środowiska do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Beata Szydło

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach
(druk nr 1610)

Proponowana w projekcie poselskim zmiana art. 37a–37k ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788) zmierza do zastąpienia obowiązującego prawa pierwokupu nieruchomości leśnych instytucją sprzeciwu.

Zgodnie z art. 37a ust. 1 ustawy o lasach, w przypadku sprzedaży przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, niestanowiącego własności Skarbu Państwa gruntu:

- 1) oznaczonego jako las w ewidencji gruntów i budynków, lub
- 2) przeznaczonego do zalesienia określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, lub
- 3) spełniającego definicję lasu, określoną w art. 3 tej ustawy, objętego uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją starosty wydawaną na podstawie inwentaryzacji stanu lasów określającej zadania z zakresu gospodarki leśnej

- Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, przysługuje z mocy prawa prawo pierwokupu tego gruntu.

Warto przy tym podkreślić, że wprowadzone ustawą z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. poz. 586) prawo pierwokupu umożliwia nabywanie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Lasy Państwowe, gruntów leśnych w celu powiększenia areału zasobów naturalnych o strategicznym charakterze, jakimi są lasy państwowe. Jednocześnie zapewnienie trwałości lasów wraz z ich wielofunkcyjnością (lasy pełnią funkcje ochronne, produkcyjne i społeczne) ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa ekologicznego kraju.

Projektowana ustawa zakłada, jak już wyżej wspomniano, zastąpienie prawa pierwokupu instytucją sprzeciwu. I tak zgodnie z projektowanym art. 37a nabycie niestanowiącego własności Skarbu Państwa określonego rodzaju gruntu (projekt powtarza rodzaje gruntów przyjęte w obowiązującym art. 37a ust. 1 pkt 1-3) nie może nastąpić, jeśli nadleśniczy reprezentujący Lasy Państwowe wyrazi sprzeciw, w drodze decyzji administracyjnej, w terminie nie późniejszym niż 30 dni od daty zgłoszenia przez zbywcę zamiaru zbycia gruntu.

Rozwiązanie to budzi liczne wątpliwości. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że sprzeciw jest instytucją prawa administracyjnego. Tymczasem nabycie gruntów leśnych w oparciu o ustawę o lasach następuje w drodze czynności cywilnoprawnej i podlega prawu cywilnemu. Proponowane rozwiązanie prowadzi zatem do powstania w systemie prawnym nieuzasadnionej hybrydy prawa cywilnego i administracyjnego.

Wątpliwości budzi także, czy przyjęte rozwiązania rzeczywiście służą zwiększeniu ochrony własności prywatnej. Należy bowiem zauważyć, że projektodawcy nie określili przesłanek, jakimi winien kierować się nadleśniczy przy zgłoszeniu sprzeciwu lub rezygnacji z jego zgłoszenia. Może to prowadzić do dowolności i sporych rozbieżności w stosowaniu tej instytucji na terenie kraju, co z uwagi na fakt, że sprzeciw ograniczałby prawo własności (prawo do rozporządzania rzeczą), należy uznać za niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym.

Należy także zauważyć, że obowiązujący art. 37a ust. 1 ustawy o lasach przyznaje Skarbowi Państwa prawo pierwokupu jedynie w przypadku sprzedaży określonych gruntów. Tymczasem projektowana ustawa w art. 37a ust. 1 posługuje się pojęciem „nabycia”, co budzi wątpliwości, czy projekt nie rozszerza zastosowania instytucji sprzeciwu także na inne przypadki nabycia

nieruchomości. Wprawdzie w przepisie tym mowa jest także o zawiadomieniu nadleśniczego przez zbywcę o zamiarze zbycia gruntu, to niemniej jednak brak definicji pojęcia „zbywcy” może powodować wątpliwości interpretacyjne.

Podkreślenia wreszcie wymaga, że zgodnie z obowiązującym art. 37g ust. 1 ustawy o lasach Skarb Państwa korzystając z przysługującego mu prawa pierwokupu nabywa nieruchomość co do zasady po cenie określonej w umowie sprzedaży pomiędzy właścicielem tej nieruchomości a potencjalnym nabywcą (zgodnie z art. 37b ust. 1 ustawy o lasach notariusz zawiadamia właściwego nadleśniczego o treści umowy sprzedaży). W przypadku gdy nadleśniczy uzna, że cena sprzedaży rażąco odbiega od wartości rynkowej gruntu, może wystąpić do sądu o ustalenie ceny gruntu (art. 37g ust. 1). Tymczasem projektowana ustawa zakłada, że wartość rynkowa gruntu zostanie ustalona przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych (art. 37b ust. 1). Jeżeli zbywca z tak ustaloną wartością gruntu nie będzie się zgadzał, to może wystąpić do sądu o jej ustalenie (art. 37b ust. 3), co z kolei oznacza, że to na nim ciążyć będzie obowiązek wykazania, że ustalona przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych wartość nie odpowiada rzeczywistej wartości rynkowej gruntu. Projektowana ustawa zawiera zatem rozwiązania mniej korzystne dla właścicieli nieruchomości niż obecnie obowiązujące.

Opisane powyżej rozwiązania uzasadniają twierdzenie, że projektowana ustawa nie przyczyni się do zwiększenia ochrony własności prywatnej.

Odnosząc się do projektowanej ustawy należy także zauważyć, że zgodnie z przedstawioną propozycją, nabywcą gruntów (stanowiących przecież lasy) miałyby być Dyрекcja Generalna Lasów Państwowych. Należy w tym miejscu zauważyć, iż Lasy Państwowe są państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Są one więc *statio fisci* Skarbu Państwa i jeśli nabywają nieruchomości, to nabywają je na rzecz Skarbu Państwa. Wprawdzie każde nabycie gruntów przez kierownika jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych – czy to wyłącznie na podstawie art. 37 ustawy o lasach, tj. za zgodą zbywcy, czy też w drodze pierwokupu – wymaga zgody wyrażonej przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, jednak samo nabycie nie odbywa się na rzecz Dyрекcji Generalnej Lasów Państwowych, która jest jedną z jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, ani też na rzecz nadleśniczego.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 35 ust. 1 ustawy o lasach, nadleśniczy prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną i jest to jego wyłączna kompetencja. Dlatego kompetencje do zarządzania lasami, tj. dokonywania czynności faktycznych i prawnych w odniesieniu do gruntów stanowiących lasy, ustawa przyznaje wyłącznie nadleśniczemu (art. 35 ust. 1 pkt 2a). Dopuszczalną więc byłaby sytuacja, w której podmiotem dokonującym nabycia byłby nadleśniczy, jednak trzeba zwrócić uwagę, iż prowadziłoby to do sytuacji, w której nadleśniczy byłby organem rozstrzygającym w swojej własnej sprawie, jeśli nabycie gruntu miałyby odbywać się na rzecz nadleśnictwa. Ponadto proponowane rozwiązania stanowią naruszenie wskazanej wyżej konieczności uzyskania zgody Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych na nabycie gruntów, wynikającej z art. 37 ustawy o lasach (wymóg ten ma zastosowanie także do nabycia w drodze pierwokupu). Sprzeczność ta nie daje się w żaden sposób pogodzić, a powiązanie obu tych sytuacji wydaje się być niemożliwe przy obecnym kształcie proponowanych przepisów.

Nie wydaje się być także trafny sam mechanizm nabywania nieruchomości, wobec zbycia której został wyrażony sprzeciw. Nie ma podstaw do tego, aby za słuszne przyjąć takie rozwiązanie, w którym nabycie to może mieć miejsce jedynie na wyraźne żądanie zbywcy. Skoro bowiem nadleśniczy otrzymuje możliwość wyrażenia sprzeciwu, co powoduje swego rodzaju "udaremnienie" transakcji między pierwotnymi stronami, to wydaje się, że należy przyznać mu także legitymację do wystąpienia z ofertą nabycia nieruchomości, po cenie rynkowej, skierowanej do zbywcy. Racjonalnym

jest bowiem założenie, że jeśli nadleśniczy wyraża sprzeciw wobec zbycia, to logiczną konsekwencją takiego działania jest chęć nabycia nieruchomości leśnej, będącej przedmiotem postępowania. O ile za słuszne można uznać zmiany zmierzające do wyeliminowania swoistego "przymusu", jaki istnieje w obecnie obowiązujących przepisach (Lasy Państwowe mają prawo do złożenia oświadczenia o nabyciu gruntu spełniającego przesłanki do zastosowania prawa pierwokupu z pominięciem woli stron umowy przenoszącej prawo własności), to jednak nieracjonalne wydaje się wprowadzenie rozwiązania przyznającego inny rodzaj środka przymuszenia, tyle że przysługujący innemu podmiotowi (żądanie zbywcy wobec Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych).

W projekcie przyznano także zbywcy możliwość cofnięcia żądania nabycia nieruchomości przez Lasy Państwowe po przedłożeniu oświadczenia o nabyciu i określeniu ceny rynkowej, która została zaoferowana za grunt. Rozwiązanie to w istocie daje zbywcy szersze prawo do dysponowania swoją nieruchomością, jednak w ocenie Rady Ministrów można rozważyć wprowadzenie go do już obowiązujących przepisów, nie wiążąc tej regulacji z kwestią sprzeciwu. Przyznanie właścicielowi nieruchomości prawa do odstąpienia od jej zbycia (a taki byłby skutek cofnięcia żądania nabycia gruntu przez Lasy Państwowe), w pełni odpowiadałoby celowi, który przyświecał autorom proponowanych zmian, nie burząc jednocześnie obecnie istniejących unormowań regulujących poruszane kwestie.

W przedstawionym projekcie znalazło się także kilka nieścisłości o charakterze redakcyjnym, jednak mających istotne znaczenie. W szczególności dotyczy to zamiennego stosowania pojęć "sprzeciw" oraz "niewyrażenie zgody" (art. 37b ust. 1 ustawy o lasach w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej). Decyzja, do wydania której miałby być uprawniony nadleśniczy, nazwana jest bowiem wprost sprzeciwem. Nie wspomina się w żaden sposób o decyzji o niewyrażeniu zgody na zbycie. Nie jest także jednoznacznie rozstrzygnięty status nadleśniczego – czy ma on działać jako organ samoistny, czy jednak jako podmiot reprezentujący Lasy Państwowe.

Podsumowując Rada Ministrów w sposób negatywny ocenia poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach, zawarty w druku nr 1610. Jednocześnie Rada Ministrów, uznając za celowe przyznanie właścicielowi nieruchomości uprawnienia do odstąpienia od zbycia gruntu w przypadku kwestionowania przez Lasy Państwowe ceny nabycia, rozważy możliwość nowelizacji ustawy o lasach w tym zakresie.