



Sygn. akt III CSK 358/07

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 maja 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

*SSN Irena Gromska-Szuster (przewodniczący, sprawozdawca)*

*SSN Grzegorz Misiurek*

*SSN Hubert Wrzeszcz*

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa - (...) Parku Narodowego w Z.

przeciwko M. G. i R. B.

o uznanie umowy kupna sprzedaży nieruchomości za nieważną,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej w dniu 16 maja 2008 r.,

skargi kasacyjnej pozwanego R. B.

od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 9 maja 2007 r., sygn. akt I ACa (...),

- 1) oddala skargę kasacyjną;**
- 2) zasądza od R. B. na rzecz Skarbu Państwa - (...) Parku Narodowego w Z. kwotę 2 700 zł (dwa tysiące siedemset) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

#### Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 6 grudnia 2006 r. Sąd Okręgowy w N. uwzględniając powództwo Skarbu Państwa – (...) Parku Narodowego w Z. stwierdził nieważność umowy sprzedaży nieruchomości wskazanej w sentencji, zawartej w dniu 30 kwietnia 2004 r. w formie aktu

notarialnego między M. G. jako sprzedającym i R. B. jako kupującym, zaś wyrokiem z dnia 9 maja 2007 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego R. B.

Sądy ustaliły, że powyższa nieruchomość położona jest w granicach (...) Parku Narodowego, wobec czego, zgodnie z art. 14 ust. 11 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (jedn. tekst: Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm., dalej: „ustawa o ochronie przyrody z 1991 r.”), Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez dyrektora (...) Parku Narodowego przysługiwało prawo pierwszeństwa jej zakupu, do którego, zdaniem Sądów, stosuje się przepisy o prawie pierwokupu zawarte w art. 569-602 k.c. Prawo to, w ocenie Sądów, przysługiwało w stosunku do każdej sprzedawanej nieruchomości położonej w granicach parku narodowego, a nie tylko takiej, co do której nastąpiła zmiana sposobu jej wykorzystania. Zaskarżona umowa zawarta z pominięciem prawa pierwszeństwa jest nieważna, zgodnie z art. 599 § 2 k.c.

W skardze kasacyjnej pozwanego R. B. opartej na obu podstawach zarzucono naruszenie art. 14 ust. 11 ustawy o ochronie przyrody z 1991r. przez przyjęcie, że prawo pierwszeństwa przewidziane w tym przepisie jest takim samym prawem jak prawo pierwokupu przewidziane w aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.) i że stosuje się do niego art. 599 § 2 k.c. lub art. 58 § 1 k.c. oraz przez przyjęcie, że prawo pierwszeństwa miało zastosowanie do każdej sprzedawanej nieruchomości położonej w granicach parku narodowego, a nie tylko takiej, co do której nastąpiła zmiana sposobu wykorzystania, naruszenie art. 599 § 2 k.c. w zw. z art. 14 ust. 11 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. przez jego zastosowanie do zakwestionowanej umowy, naruszenie art. 596-602 k.c. przez niewłaściwe ich zastosowanie do prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 14 ust. 11 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r., naruszenie art. 10 i art. 162 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. przez ich zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, choć ustawa ta weszła w życie w dniu 1 maja 2004 r., a więc po zawarciu zaskarżonej umowy z dnia 30 kwietnia 2004 r., a także naruszenie art. 227 k.p.c. przez uznanie przez Sąd Apelacyjny, że nie jest istotne czynienie ustaleń co do tego, czy nastąpiła zmiana sposobu wykorzystania przedmiotowej nieruchomości.

Skarżący wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną strona powodowa wносиła o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, natomiast Prokurator Generalny zajmując stanowisko w sprawie wnosił o uwzględnienie skargi stojąc na stanowisku, że

przewidziane w art. 14 ust. 11 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. prawo pierwszeństwa, do którego zgodnie z art. 596 k.c. miał zastosowanie między innymi art. 599 § 2 k.c., odnosiło się tylko do tych nieruchomości położonych w granicach parku narodowego, w stosunku do których doszło za zgodą dyrektora parku do zmiany sposobu ich wykorzystania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Niewątpliwie nieuzasadnione są zarzuty dotyczące naruszenia przepisów ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., których Sądy nie zastosowały w sprawie, a jedynie dokonując wykładni określenia „prawo pierwszeństwa”, użytego w art. 14 ust. 11 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r., która miała zastosowanie w sprawie i uznając je za równoznaczne z prawem pierwokupu, wskazały, jako jeden z argumentów wykładni celowościowej, obecną regulację w tym przedmiocie.

Nie są także uzasadnione pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej, bowiem Sądy obu instancji dokonały prawidłowej wykładni art. 14 ust. 11 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.

Przepis ten zawiera dwa zdania. Pierwsze stanowi, że zmiana sposobu wykorzystania gruntu lub nieruchomości położonej w granicach parku narodowego wymaga zgody dyrektora parku narodowego, drugie, że dyrektorowi parku narodowego przysługuje prawo pierwszeństwa przy przejęciu w zarząd lub zakupie tej nieruchomości na rzecz parku narodowego.

Trafnie Sądy obu instancji przyjęły, że zawarte w zdaniu drugim określenie „tej nieruchomości” odnosi się do użytego w zdaniu pierwszym określenia „nieruchomości położonej w granicach parku narodowego”, a zatem ustanowione w zdaniu drugim omawianego przepisu prawo pierwszeństwa przysługuje w stosunku do „nieruchomości położonej w granicach parku narodowego”, a nie tylko w odniesieniu do takiej nieruchomości położonej w granicach parku narodowego, co do której za zgodą dyrektor parku nastąpiła zmiana sposobu jej wykorzystania.

Wbrew stanowisku skarżącego takiego rozumienia omawianego przepisu nie wyklucza wykładnia językowa, choć niewątpliwie jego budowa nie jest z tego punktu widzenia zupełnie jednoznaczna. Niejednoznaczność ta ma jednak skutek tylko taki, że z językowego punktu widzenia możliwe jest rozumienie omawianego przepisu zarówno takie jak przedstawia skarżący, jak i takie, jakie przyjęły Sądy obu instancji. To zaś prowadzi do konieczności sięgnięcia do wykładni systemowej i celowościowej, których wynik potwierdza prawidłowość stanowiska Sądów w tym przedmiocie.

Regulacja dotycząca prawa pierwszeństwa znajduje się w przepisie art. 14, który w całości poświęcony jest celom parku narodowego oraz ograniczeniom w swobodzie korzystania z gruntów i nieruchomości położonych na jego obszarze. Zgodnie z art. 14 ust. 2 naczelnym celem parku narodowego jest ochrona przyrody, wszelkie działania na terenie parku narodowego podporządkowane są ochronie przyrody i mają pierwszeństwo przed wszystkimi innymi działaniami. Ta zasada stanowić musi także główną regułę i wskazówkę interpretacyjną wszystkich przepisów zawartych w ustawie, a w szczególności w art. 14 zawierającym uregulowanie szczególnych praw przysługujących dyrektorowi parku narodowego i ograniczeń innych użytkowników, ustanowionych w celu jak najpełniejszej realizacji naczelnego celu i zadania parku narodowego, którym jest ochrona przyrody. Nie ulega wątpliwości, że najpełniejsze osiągnięcie tego celu możliwe jest wówczas, gdy własność gruntów położonych na terenie parku przysługuj jednemu podmiotowi: Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez park narodowy. Ustawodawca zatem, realizując ten cel przez ustanowienie prawa pierwszeństwa, przewidział w art. 14 ust. 11 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. możliwość nabycia przez Skarb Państwa własności każdej nieruchomości położonej w obrębie parku narodowego. Uznanie, że prawo pierwszeństwa dotyczyło tylko nieruchomości, co do których doszło, za zgodą dyrektora parku, do zmiany sposobu wykorzystania, pozbawiłoby prawo pierwszeństwa jakiegokolwiek praktycznego znaczenia. Przy takiej wykładni zarówno instytucja prawa pierwszeństwa jak i wymóg uzyskania zgody dyrektora parku na zmianę sposobu wykorzystania nieruchomości straciłyby swój racjonalny sens: w konsekwencji nieruchomość, której zmiana wykorzystania jest w ogóle niemożliwa oraz nieruchomość, co do której dyrektor parku nie wyraził zgody na zmianę wykorzystania, mogłaby być sprzedana bez prawa pierwszeństwa, zaś ta, w odniesieniu do której zgoda taka została wyrażona i zmiana nastąpiła, podlegałaby przy sprzedaży prawu pierwszeństwa. Nie jest także jasne, czy prawo to obejmowałoby nieruchomości, co do których nie zmieniono faktycznie sposobu wykorzystania, mimo wyrażenie na to zgody przez dyrektora parku oraz takie, których wykorzystanie zmieniono, mimo braku zgody dyrektora. Przy wykładni proponowanej przez pozwanego nietrudno wyobrazić sobie możliwość obchodzenia przepisu o pierwszeństwie oraz manipulowania wymogiem uzyskania zgody na zmianę sposobu wykorzystania nieruchomości, w celu uchylecia lub zachowania prawa pierwszeństwa przy ewentualnej sprzedaży.

Z tych wszystkich względów trzeba podzielić stanowisko Sądów obu instancji, że przewidziane w art. 14 ust. 11 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. prawo pierwszeństwa dotyczyło każdej nieruchomości położonej w granicach parku narodowego.

Przechodząc do wyjaśnienia charakteru tego prawa trzeba na wstępie wskazać na treść art. 569 k.c., który stanowi, że jeżeli ustawa lub czynność prawna zastrzega dla jednej ze stron pierwszeństwo kupna oznaczonej rzeczy na wypadek, gdyby druga strona sprzedała rzecz osobie trzeciej (prawo pierwokupu), stosuje się w braku przepisów szczególnych przepisy kodeksu cywilnego o prawie pierwokupu. Ustawodawca zatem, definiując przysługujące przy sprzedaży rzeczy „prawo pierwokupu”, używa określenia „prawo pierwszeństwa” i nakazuje stosowanie przepisów dotyczących prawa pierwokupu zawsze, gdy ustawa zastrzega prawo pierwszeństwa przy sprzedaży rzeczy, a nie reguluje bardziej szczegółowo tej kwestii.

W doktrynie nie ma jednolitości poglądów co do tego czym jest prawo pierwszeństwa oraz czy i czym się różni od prawa pierwokupu. Przyjmuje się, że prawo pierwszeństwa jest pojęciem ogólnym, szerszym od prawa pierwokupu, które przysługuje tylko przy sprzedaży rzeczy, podczas gdy prawo pierwszeństwa może przysługiwać także przy pozostałych czynnościach prawnych zbycia rzeczy lub przeniesienia innych praw do niej. W doktrynie i orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że w naszym ustawodawstwie nie wypracowano jednolitej instytucji prawa pierwszeństwa i dlatego jego treść i charakter należy ustalać i oceniać in concreto, na gruncie każdej ustawowej regulacji tego prawa (porównaj między innymi wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 marca 2001 r. III CKN 497/00, OSP 2001/11/163). Zatem w przypadku każdej regulacji ustawowej posługującej się pojęciem prawa pierwszeństwa i nie zawierającej przepisów szczególnych należy ocenić, czy chodzi w niej o pierwokup, do którego należy stosować odpowiednio przepisy art. 596-602 k.c., czy też o swoistą instytucję prawa pierwszeństwa, do której, w braku regulacji szczególnej, stosuje się, w razie jej naruszenia, art. 58 k.c. albo przepisy ogólne o odszkodowaniu.

Z uwagi na to, że ustawodawca w różnych ustawach w różny sposób reguluje prawo pierwszeństwa, nie może mieć waloru ogólnego przyjęta przez Sąd Najwyższy wykładnia tego pojęcia użytego na przykład w art. 23 ust. 4, w art. 21 ust. 7 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz.127 ze zm., - orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 1998 r., I CKN 368/97, OSNC 1998/9/143 oraz z dnia 24 lutego 1995 r. III CZP

161/94, OSNC 1995/5/71), w art. 36 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jedn. tekst: Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 ze zm. – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2004 r. II CK 268/03, nie publ.), w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (jedn. tekst: Dz. U. z 2004 r., Nr 208, poz. 2128 ze zm. – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 21 grudnia 2006 r. III CZP 121/06, OSNC 2007/10/149), czy w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (Dz. U. Nr 147, poz. 713 ze zm. – wyroki Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 1999 r. III CKN 98/99, OSNC 2000/2/35 i z dnia 21 marca 2001 r. III CKN 497/00, OSP 2001/11/163).

W art. 14 ust. 11 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. ustawodawca użył pojęcia „prawo pierwszeństwa”, a więc szerszego niż prawo pierwokupu dlatego, że przyznał to prawo Skarbowi Państwa zarówno wtedy, gdy nieruchomość położona w granicach parku narodowego ma być sprzedana, jak i wtedy, gdy ma być oddana w zarząd. Skoro, jak wskazano wyżej, prawo pierwokupu może obowiązywać tylko przy sprzedaży, a omawianym przepisem ustawodawca objął także oddanie nieruchomości w zarząd, zrozumiałe jest, że posłużył się ogólnym pojęciem prawa pierwszeństwa, a nie prawem pierwokupu. Jednocześnie nie uregulował w żaden szczególny sposób samej instytucji ani skutków jej nie zachowania. Oznacza to, że zgodnie z art. 596 k.c., przy sprzedaży nieruchomości położonej w granicach parku narodowego będą miały zastosowanie przepisy art. 596-602 k.c., w tym art. 599 § 2 k.c. przewidujący nieważność bezwarunkowej umowy sprzedaży takiej nieruchomości, natomiast przy przejęciu w zarząd, gdy przepisy o pierwokupie nie mogą być stosowane nawet odpowiednio, będzie miał zastosowanie art. 58 § 1 k.c., przewidujący nieważność czynności prawnej sprzecznej z ustawą. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nie zachowanie przysługującego Skarbowi Państwa prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 14 ust. 11 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r., który jest przepisem bezwzględnie obowiązującym, rodzi przy sprzedaży skutek wskazany w art. 599 § 2 k.c., zaś przy oddaniu w zarząd skutek przewidziany w art. 58 § 2 k.c. Proponowana przez skarżącego wykładnia, przy której jedyną ewentualną sankcją niezachowania prawa pierwszeństwa miałyby być prawo żądania przez Skarb Państwa odszkodowania na zasadach ogólnych, nie tylko nie znajduje podstaw prawnych i pomija charakter prawa pierwszeństwa oraz regulację art. 596 k.c. i art. 58 § 2 k.c., lecz przede wszystkim pomija sens i cel art. 14 ust. 11, którym jest zagwarantowanie Skarbowi Państwa możliwości najpełniejszej realizacji celu parku narodowego: ochrony przyrody i najskuteczniejszej drogi prowadzącej do realizacji tego

celu przez nabywanie własności nieruchomości położonych w granicach parku narodowego. Jeśli zważy się te okoliczności oraz to, że zgodnie z art. 600 § 1 k.c. Skarb Państwa w wyniku wykonania prawa pierwokupu nabywa nieruchomość na takich samych warunkach, jak przewidziane przez strony umowy sprzedaży, nie ma podstaw do oceny, że wykładnia art. 14 ust. 11 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. przyjęta w zaskarżonym wyroku, narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji, co sugeruje skarżący. Trafność tej konstatacji potwierdza treść obecnie obowiązującego art. 10 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., który także przewiduje na rzecz Skarbu Państwa prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego.

Biorąc wszystko to pod uwagę Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. oddalił skargę kasacyjną jako nieuzasadnioną i na podstawie art. 108 § 2 w zw. z art. 98 i art. 398<sup>21</sup> k.p.c. orzekł o kosztach postępowania kasacyjnego.