

Czesława Kołcun, Stefan Mizera

O praktyce notarialnej stosowania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami : (rozmowa z kierownikiem Państwowego Biura Notarialnego w m.st. Warszawie, notariuszem Czesławą Kołcun w siedzibie PBN)

Palestra 30/4(340), 23-33

1986

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

jest bowiem ze stosunkiem podstawowym.²⁰ Przyjmuje się też na ogół zgodnie, że w tych wypadkach nie może znaleźć zastosowania art. 445 k.c., za czym przemawia wykładnia systematyczna, mająca na względzie jego usytuowanie wśród przepisów regulujących odpowiedzialność deliktową (samoistną).²¹ Taki zaś stosunek można by wyobrazić sobie jedynie wtedy, gdyby decyzja materialnie wadliwa, tworząc stosunek prawny między stronami,²² wyrządziła równocześnie szkodę. Tylko w takiej sytuacji, jak sądzię, nie byłoby przeszkód w zastosowaniu art. 445 k.c. Mieściłaby się ona w hipotezie art. 215 § 1 k.p.a. (por. art. 207 § 2 pkt 1 k.p.a.).

Przedstawione wyżej wątpliwości nie wyczerpują wszystkich zagadnień budzących kontrowersję na tle omawianej regulacji prawnej. Inne zagadnienia wydają się mieć jednak mniej istotne znaczenie, tak że można je pominąć. Nie zmienia to faktu, że kolejna próba wykładni interesujących nas przepisów nie doprowadziła do wyjaśnienia sprzeczności, które w nich tkwią, jak również do usunięcia sprzeczności pomiędzy przepisami kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania administracyjnego regulującymi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną aktami władczymi organów administracji państwowej. Jakkolwiek więc samą koncepcję rozszerzenia tej odpowiedzialności, która znalazła wyraz we wspomnianym ostatnio kodeksie, należy ocenić pozytywnie, to jednak jej wyraz normatywny zasługuje na nader surową krytykę.

²⁰ Zagadnienie jest stosunkowo dobrze poznane na gruncie odpowiedzialności kontraktowej. Brak natomiast opracowań monograficznych dotyczących odpowiedzialności związanej z wykonywaniem uprawnień. Podjęte przeze mnie badania nad tego rodzaju reżymem na gruncie art. 142 k.c. doprowadziły dotychczas do publikacji czterech moich artykułów: 1) Prawo do samoobrony w stanie wyższej konieczności (w:) Studia z prawa cywilnego, red. A. Rembieniński, Warszawa—Łódź 1983, s. 83 i n.; 2) Ograniczenia własności wynikające z art. 142 k.c. (w:) Rozprawy z prawa cywilnego, red. J. Bleszyński, J. Rajski, Warszawa 1985, s. 89 i n., 3) Roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej w stanie wyższej konieczności — Elementy hipotezy normy prawnej (na tle art. 142 k.c.) (w:) Prace z prawa cywilnego, red. B. Kordasiewicz i E. Łętowska, 1985, s. 77 i n.; 4) Podmioty stosunku prawnego (w:) Prace z zakresu prawa cywilnego i własności intelektualnej, red. J. Serda i J. Szwaja, Warszawa—Kraków 1985, s. 91 i n. Pozostaje ponadto (w druku) artykuł 5) Zakres i treść roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej w stanie wyższej konieczności.

²¹ Por. np. Z. Masłowski (w:) Kodeks cywilny — Komentarz, Warszawa 1972, t. 2, s. 1104. Zgoda, z nielicznymi wyjątkami, dotyczy odpowiedzialności kontraktowej. Nikt natomiast dotychczas nie zajął w tej kwestii stanowiska na gruncie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wykonywaniem uprawnień. Wspólna cecha (brak samoistności) charakteryzująca te reżymy wydaje się przemawiać również przeciwko takiej możliwości.

²² Chodzi o akt administracyjny konstytutywny, a nie deklaratoryjny.

O PRAKTYCE NOTARIALNEJ STOSOWANIA NIEKTÓRYCH PRZEPISÓW USTAWY O GOSPODARCE GRUNTAMI

(rozmowa z kierownikiem Państwowego Biura Notarialnego w m.st. Warszawie, notariuszem Czesławą Kołcun w siedzibie PBN)

● Z dniem 1 sierpnia 1985 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99), a w Dzienniku Ustaw Nr 47 pod pozycjami 237—244 opublikowano osiem rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów do tej ustawy.

Czy w ciągu kilku miesięcy obowiązywania tych przepisów znalazły się jakieś sprawy z obszaru ich tematyki w zakresie działalności PBN w m.st. Warszawie?

— Nawiązując do pytania, czy jakieś sprawy ujęte tematyką omawianej ustawy znalazły się już w zakresie działalności Biura Notarialnego w Warszawie, trzeba stwierdzić, że jest ich i będzie bardzo dużo. Wymienię tylko niektóre z nich dla zobrazowania przekroju tematyki, jaką się zajmujemy. Dokumentujemy więc w aktach notarialnych sprzedaż lokali przez Państwo i ustanowienie użytkowania wieczystego gruntu państwowego, a także sprzedaż innych nieruchomości państwowych i sporządzamy akty zawierające oświadczenia o realizacji prawa pierwokupu przez Państwo, nabywania przez Państwo nieruchomości itd., przy czym wszystkie powyższe sprawy należą do zakresu przedmiotowego przepisów nowej ustawy. Podkreślam, że akty notarialne dokumentujące sprzedaż nieruchomości sporządzane są przy uwzględnieniu w całej rozciągłości przepisów regulujących w nowym kształcie instytucję prawa pierwokupu na rzecz Państwa zbywanych nieruchomości. Państwowe biuro notarialne rozstrzyga też problemy decydujące o właściwym zakwalifikowaniu zbywanej nieruchomości, a co za tym idzie — przesadzające o ważności czynności prawnych dokonywanych przez notariuszy.

Zgodnie z art. 100 powołanej w pytaniu ustawy utraciło moc szereg aktów prawnych, które do dnia jej wejścia w życie regulowały zasady gospodarowania gruntami w miastach i na wsi. Należy więc wskazać tutaj na takie akty, jak dekret z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, dekret z dnia 21 września 1950 r. o rozgraniczeniu nieruchomości Skarbu Państwa lub nieruchomości nabywanych dla realizacji narodowych planów gospodarczych, ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarze wsi, ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach.

Utrata mocy prawnej przez powyższe akty prawne jest następstwem głównie dwóch przyczyn, a mianowicie:

1) nowa ustawa zakresem swojej realizacji objęła wszystkie zagadnienia normowane dotychczas przez akty uchylone, przy czym należy zwrócić szczególną uwagę na brzmienie art. 1 i art. 2 ustawy,

2) nowa ustawa odmiennie uregulowała szereg zagadnień i instytucji prawnych w porównaniu z regulacjami dotychczasowymi.

Zmiana przepisów regulujących gospodarke gruntami i wywłaszczanie nieruchomości spowodowała zmianę praktyki notarialnej w zakresie, w którym stosowane są przepisy nowej ustawy. Należy bowiem mieć na uwadze, że jednym z instrumentów gospodarki gruntami to obrót nimi, a więc zmiany w sferze własności.

Widzimy więc, że pomiędzy zmianą przepisów regulujących gospodarke gruntami a praktyką notarialną zachodzi obecnie ścisły związek, albowiem nie budzi wątpliwości fakt, iż zmiana właściciela w wyniku obrotu prawnego nieruchomościąmi to zagadnienie *stricto* notarialne.

Regulacja gospodarki gruntami za pomocą przepisów nowej ustawy w praktyce notarialnej w znacznym stopniu upraszcza i ujednolica obrót nieruchomościami zarówno pomiędzy osobami fizycznymi jak i innymi podmiotami prawnymi. W celu ułatwienia sobie naszej rozmowy, umówmy się od razu, że przez pojęcie nowa ustawa będziemy rozumieć wymienioną na wstępie ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r.

Aby wskazać odmienności uregulowań w nowej ustawie, pozwolę sobie wskazać na niektóre przepisy uchylonych ustaw, kształtujących dotychczas praktykę notarialną.

Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości stwarzała w art. 6 podstawę do zawierania umów cywilnoprawnych pomiędzy Skarbem Państwa a osobą fizyczną nabycia nieruchomości na warunkach określonych tą ustawą. Warunkiem sprzedaży w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. była m.in. cena ustalona przez Skarb Państwa, zwana potocznie „ceną urzędową”, tudzież możliwość stosowania zwolnień od opłaty skarbowej i podatku dochodowego.

Nowa ustawa nie zawiera wprost odpowiednika art. 6 powyższej ustawy. Zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. sprawy wywłaszczenia, odszkodowania, nadania nieruchomości zamiennej, zwrotu nieruchomości — należą do kompetencji terenowego organu administracji państwowej. Jest to więc tryb administracyjny. Istotną zmianę wprowadza nowa ustawa co do zasad ustalania odszkodowania za wywłączoną nieruchomość, uregulowanych w art. 59. Artykuł 59 ust. 4 stanowi, że odszkodowanie powinno uwzględniać aktualne ceny w obrocie gruntami, a więc nie „ceny urzędowe”.

Na uwagę zasługuje treść art. 53 nowej ustawy. Stanowi on, że wywłaszczenie może nastąpić na warunkach określonych w tej ustawie tylko wówczas, gdy nieruchomość nie może być nabyta w drodze umowy. Jest to więc preferencyjne traktowanie cywilnoprawnego obrotu między stronami także wtedy, gdy jedną z nich jest Państwo, mimo że nieruchomość objęta jest celami wywłaszczeniowymi. Przepis ten jest podstawą zawierania obecnie w państwowych biurach notarialnych aktów notarialnych, dokumentujących umowy sprzedaży przez osoby fizyczne na rzecz Państwa nieruchomości na warunkach ustalonych między stronami, obustronnie korzystnych. Przepis art. 53 nowej ustawy nie jest jednak odpowiednikiem — jak wspominałam — art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r., w związku z czym zbywca nie korzysta z określonych preferencji, do jakich uprawniał go przepis art. 6 uchylonej ustawy.

● *Czy nowy kształt prawny instytucji ustawowego pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa w ustawie kwietniowej wywołuje jakieś trudności interpretacyjne w praktyce stosowania odpowiednich przepisów ustawy (art. 82—86) przez notariuszy? Jeżeli tak, to jakie są tu trudności? Czy wstępna kwalifikacja przez PBN nieruchomości objętych dyspozycją art. 82 ust. 1 pkt 1—3 ustawy nie budzi wątpliwości?*

— Istotne zmiany w praktyce notarialnej wynikają z utraty mocy obowiązującej przez ustawę z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Z treści tej wynikało między innymi, że nieruchomości położone w miastach — niezależnie od tego, czy były zabudowane, czy nie zabudowane (z wyjątkami) — podlegały przy sprzedaży ograniczeniu prawem pierwokupu zastrzeżonym dla Skarbu Państwa, a przy darowiźnie, zamianie, znoszeniu współwłasności, gdy współwłaścicielem był Skarb Państwa, podlegały ograniczeniu prawem wykupu na rzecz Skarbu Państwa — w obu wypadkach na warunkach i po cenach wywłaszczeniowych. Wyjątki dotyczyły nieruchomości rolnych oraz nieruchomości zbywanych na rzecz osób uprawnionych do dziedziczenia.

Nowa ustawa w znacznym stopniu uprościła obrót nieruchomościami przez wyeliminowanie ograniczenia w postaci prawa wykupu.

Według art. 82 ust. 1 pkt 1 prawem pierwokupu obciążone są tylko nieruchomości niezabudowane przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową. Jednocześnie rozszerzone zostało prawo pierwokupu

na nieruchomości położone zarówno w miastach jak i na wsi. Ponadto pierwokupem objęte zostały też inne nieruchomości.

Stosownie do postanowień art. 82 ustawy terenowemu organowi administracji państwowej przysługuje także prawo pierwokupu w wypadku sprzedaży: a) nieruchomości nabytej poprzednio od Państwa, b) nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.

Pierwokupu nie stosuje się w razie sprzedaży nieruchomości na rzecz osób uprawnionych do dziedziczenia ustawowego po sprzedającym.

Prawo pierwokupu nie jest instytucją nową w obrocie nieruchomościami, jest instytucją cywilnoprawną, której zasady reguluje kodeks cywilny w art. 596 i następnych. Należy podkreślić, że prawo pierwokupu w porównaniu z regulacją tej instytucji w ustawie z dnia 14 lipca 1961 roku o gospodarce terenami w miastach i osiedlach zostało ograniczone. Nie dotyczy bowiem prawo terenów zabudowanych w świetle art. 82 ust. 1 pkt 1 ustawy. Tu powstał problem, kiedy nieruchomość należy uznać za zabudowaną, na jakim etapie budowy musi być budynek, aby do zbycia nieruchomości tej nie stosować prawa pierwokupu. Przyjęte więc zostało ustalenie (dla praktyki notarialnej), że zabudowa to stan surowy, zamknięty budynku, co powinno wynikać z zapisów w dzienniku budowy. Na jednym ze spotkań szkoleniowych z udziałem sędziego Sądu Najwyższego Majorowicza zwrócił on uwagę na to, że byłoby wskazane, aby przy ustalaniu i kwalifikowaniu nieruchomości jako „zabudowana” postugiwać się dodatkowo wartością nakładów na taką nieruchomość — podobnie jak przy rozstrzygnięciu rozczeń z art. 231 kodeksu cywilnego.

Jak już była o tym mowa, prawo pierwokupu w świetle nowej ustawy dotyczy zarówno nieruchomości położonych w miastach jak i na wsi, z tym zastrzeżeniem, że nie dotyczy ono nieruchomości rolnych i leśnych (wynika to z treści art. 1 ustawy).

Ograniczenie prawem pierwokupu dotyczy nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, a więc nie obejmuje ono działek rekreacyjnych. Wniosek taki wypływa z analizy przepisów tej ustawy w kontekście z ustawą — Prawo lokalowe. Ujmując rzecz w uproszczeniu i skrócie: zabudowa rekreacyjna spełnia inne cele aniżeli zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Pogląd ten podzielany jest przez Departament Prawny Ministerstwa Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Gospodarki Komunalnej i jest stosowany w praktyce notarialnej.

W razie stosowania prawa pierwokupu do nieruchomości nabytej uprzednio od Państwa (art. 82 ust. 1 pkt 2 ustawy), ustalona została następująca wykładnia. Ma ona zastosowanie tylko w wypadku pierwszego zbycia nieruchomości przez bezpośredniego nabywcę tej nieruchomości od Państwa, a więc przez osobę, która uprzednio zawierała umowę nabycia ze Skarbem Państwa. Prawo nie ogranicza dalszych sprzedaży. W wypadku gdy w miejsce bezpośredniego nabywcy wchodzi wskutek jego zgonu spadkobiercy, prawa pierwokupu nie stosuje się. Podobne zasady mają zastosowanie przy sprzedaży nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.

Przy okazji należy zwrócić uwagę na treść art. 28 ustawy, z którego wynika zakaz zbywania przed upływem lat pięciu nieruchomości nabytej od Państwa a termin ten liczony jest od dnia zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Domniemywać stąd należy, że dotyczy on nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Zakaz ten został rozszerzony na następców prawnych nabywcy i jest liczony — również w odniesieniu do następców prawnych — od dnia zawarcia umowy z terenowym organem administracji państwowej. Zbycie przed upływem lat pięciu wymaga zezwolenia właściwego organu administracyjnego.

Istotną zmianą w zakresie stosowania przez Państwo prawa pierwokupu nieruchomości sprzedawanych przez osoby fizyczne jest zasada wynikająca z art. 85 ustawy, która stanowi, że prawo pierwokupu wykazuje się za cenę ustaloną między stronami w umowie sprzedaży. Ma to kluczowe znaczenie ekonomiczne, a jednocześnie jest niczym innym, jak dostosowaniem regulacji instytucji prawa pierwokupu w nowej ustawie do zasad ustalonych w art. 600 kodeksu cywilnego, który stanowi, że przez wykonywanie prawa pierwokupu przez Państwo dochodzi do umowy sprzedaży tej samej treści, co umowa pomiędzy zbywcą a osobą trzecią. Przy okazji pozwolę sobie zwrócić uwagę na to, że Państwo wykonuje prawo pierwokupu przez złożenie w jego imieniu oświadczenia przez terenowy organ administracji państwowej — w drodze cywilnoprawnej, w formie aktu notarialnego. Formy przewidziane przez prawo administracyjne nie mają tu zastosowania, są po prostu bezskuteczne. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w odniesieniu do przepisów poprzednio obowiązujących, ale jest ono nadal aktualne (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1962 r. I CO/62 — OSPiKA z 1963 r. z. 9, poz. 231), do którego ustawa nawiązała w art. 84 ust. 3.

W praktyce notarialnej przy kwalifikowaniu nieruchomości w zakresie, czy obrót nimi podlega ograniczeniu w postaci prawa pierwokupu, opieramy się na pismach dzielnicowych Wydziałów Urbanistyki, Architektury, Nadzoru Budowlanego i Projektowania, wydanych właścicielowi na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego określających przeznaczenie nieruchomości.

● *Jakie miarodajne informacje dotyczące zakresu i przedmiotu wykonania prawa pierwokupu nieruchomości na rzecz Państwa mogą uzyskać w PBN-ie właściciele nieruchomości?*

— Wszystkie konieczne informacje udzielane są osobom zgłaszającym się do Państwowego Biura Notarialnego z zamiarem sprzedaży ich nieruchomości lub w innych sprawach. Notariusz udziela pełnej informacji w zakresie sporządzanej przez siebie czynności prawnej, a w szczególności podaje, jakie dokumenty należy złożyć, czy nieruchomość kwalifikuje się do zastosowania prawa pierwokupu, na jakich warunkach i w jakim terminie prawo to jest realizowane, a ponadto udziela informacji co do pobierania opłat: skarbowej, sądowej, notarialnej i podatku dochodowego. Udzielamy wyłącznie miarodajnych informacji, a stawiane przez nas wymagania wynikają z obowiązujących przepisów. Musimy zdawać sobie sprawę, że czynności prawne dokumentowane przez notariusza muszą odpowiadać wymaganiom obowiązujących przepisów prawa.

● *Czy w tym czasie kadra notarialna PBN przeszła jakąś formę kolektywnego szkolenia w zakresie tej nowej — również dla notariatu — problematyki prawnej? Na przykład w zakresie tematyki o podziale nieruchomości?*

— Przedstawione wyżej pokrótce problemy, jakie wynikają na tle stosowania nowej ustawy, są skutkiem odmiennych niż dotychczas uregulowań niektórych instytucji prawnych (choćby prawa pierwokupu). Dla ustalania jednolitej praktyki notarialnej na podstawie wiążącej wykładni przepisów nowej ustawy zorganizowanych było kilka spotkań szkoleniowych zarówno przez Ministerstwo Sprawiedliwości, jak i przez prezesa Sądu Wojewódzkiego w Warszawie. W spotkaniach szkoleniowych brały udział osoby uznane za autorytety prawnicze (np. sędzia Sądu Najwyższego Majorowicz). Nie będę tu omawiała problemów poruszonych na tych spotkaniach z zakresu nowej ustawy, natomiast przedstawię tylko niektóre przy-

jęte ustalenia dla praktyki notarialnej. W tym celu nawiązę znowu do uchylonych ustaw dla zobrazowania odmienności uregulowań.

Ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinne go i zagrodowego i o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach stanowiła w art. 18, że podział nieruchomości na terenie miast może nastąpić na podstawie decyzji organu administracji państwowej zezwalającej na podział. Decyzja w tym trybie była wtedy wymagana, gdy podziałowi uległa nieruchomość położona na obszarze miast — zarówno rolna jak i nierolna.

Nowa ustawa w art. 12 ustala zasadę, że podział nieruchomości może nastąpić, jeżeli jest zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to nieruchomości położonych zarówno w miastach jak i na wsi. Nie dotyczy jednak nieruchomości rolnych, jak to wynika z art. 1 tej ustawy.

● *Czy pod rządami nowej ustawy wystąpiły jakieś przeszkody w ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Państwa?*

— Prawo użytkowania wieczystego, tak jak dotychczas, ustanawiane jest przez Państwo na gruntach stanowiących własność Państwa w trybie przepisów kodeksu cywilnego, które w tym zakresie nie uległy zmianie. Ustawa rozszerzyła możliwość nabywania działek w użytkowanie wieczyste, a jak wynika z art. 23 ustawy, w użytkowanie wieczyste można nabyć także działkę, m.in. pod budowę domów letniskowych. Jednakże uległy zmianie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nabywanych od Państwa nieruchomości. Art. 23 umożliwia również nabywanie działek w użytkowanie wieczyste pod budownictwo zagrodowe. Jednakże brak jest podstawy prawnej nabywania w użytkowanie wieczyste nieruchomości rolnej, co stanowi zmianę ograniczającą w porównaniu z dotychczas obowiązującymi przepisami.

Praktyka notarialna regulowana przez uprzednio obowiązującą ustawę o terenach budownictwa jednorodzinne go i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach z dnia 6 lipca 1972 r. uległa zmianie, przyjmując do stosowania nowe zasady określone w art. 12 nowej ustawy. Korzystną zmianą jest regulacja zawarta w art. 12 ust. 5 stanowiącym, że grunty wydzielone pod budowę ulic przy dokonywanym podziale nieruchomości przechodzą na rzecz Państwa za odszkodowaniem, tak jak przy wywłaszczaniu, i to z chwilą uprawomocnienia się decyzji zatwierdzającej podział.

W praktyce notarialnej powstał problem na tle brzmienia art. 96 ust. 2 nowej ustawy, w którym jest mowa o zachowaniu mocy decyzji ostatecznych o oddaniu gruntów w użytkowanie wieczyste podjętych przed dniem wejścia w życie ustawy. Wnioskując *a contrario* do treści art. 96 ust. 2, należałoby przyjąć, że decyzje nie objęte treścią tego przepisu (w tym również decyzje zezwalające na podział, wydane w trybie przepisów dotychczasowych) tracą moc. Kwestię tę jednoznacznie wyjaśnia rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. (poz. 238) regulujące między innymi podział nieruchomości. Paragraf 25 tego rozporządzenia stanowi: „Pozwolenia na podział nieruchomości wydane na podstawie art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. zachowują ważność.”

Z powyższego szkicowego przedstawienia problematyki będącej przedmiotem regulacji prawnych nowej ustawy, z zasad z niej wynikających i kształtujących praktykę notarialną wypływa wniosek, że musimy stale uwzględniać to, iż Państwowe Biuro Notarialne, jako organ ochrony prawnej, jako komórka organizacyjna w resorcie wymiaru sprawiedliwości, zmierza do zapewnienia bezpieczeństwa oraz zgodności z przepisami prawnymi obrotu prawnego, w szczególności zaś obrotu

nieruchomościami pomiędzy różnymi podmiotami prawnymi, strzegąc przy tym interesów Państwa.

Podstawowych przepisów regulujących obrót nieruchomościami, określających jego istotę i zasady szukać należy w kodeksie cywilnym. Artykuł 158 k.c. stanowi, że czynność prawna, której przedmiotem jest zobowiązanie do przeniesienia własności nieruchomości, musi być zawarta w formie aktu notarialnego. Jak więc z powyższego wynika, Państwowe Biura Notarialne, w których podstawową formą dokonywania czynności prawnych jest forma aktu notarialnego, nie mogą w swojej praktyce pominąć tematyki będącej przedmiotem regulacji prawnej omawianej ustawy.

Od pierwszego dnia jej wejścia w życie stosujemy w obrocie cywilnoprawnym zasady ustalone w nowej ustawie, a co z tym się wiąże — rozstrzygamy i poszukujemy rozstrzygnięć problemów i wątpliwości w zakresie interpretacji przepisów.

Jak już wspomniałam, zasady obrotu nieruchomościami reguluje kodeks cywilny, wobec czego należy się zastanowić, w jakich przedmiotowo określonych sytuacjach sięgamy do przepisów omawianej ustawy w praktyce notarialnej. Odpowiedź na to pytanie, a jednocześnie zasada interpretacyjna przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości zawarta jest w treści art. 1 tej ustawy. Stanowi on, że ustawa określa zasady gospodarowania gruntami zabudowanymi oraz gruntami przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy, a także zasady wywłaszczania nieruchomości. Ustawa ta nie dotyczy gruntów wchodzących w skład gospodarstw rolnych zabudowanych oraz związanych z państwowymi gospodarstwami leśnymi i położonym na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego wyłącznie na cele gospodarki rolnej lub leśnej. W art. 1 określone jest również pojęcie „zabudowy” w rozumieniu tej ustawy.

Podział nieruchomości dokonywany jest na podstawie decyzji terenowego organu administracji państwowej, zatwierdzającej projekt podziału.

W praktyce notarialnej problemy wynikają stąd, że nie wszystkie tereny mają opracowane plany zagospodarowania przestrzennego, a ich brak utrudnia kwalifikowanie nieruchomości i tym samym hamuje obrót nieruchomościami. Stąd powstaje pilna potrzeba, aby właściwe władze realizowały przepisy o planowaniu przestrzennym z należytym zrozumieniem.

Podział nieruchomości zgodnie z art. 12 może nastąpić również niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w wypadkach przez ustawę przewidzianych. Przykładowo wskażę na możliwość tego podziału przy znoszeniu współwłasności, jeżeli zmierza on do wydzielenia poszczególnym współwłaścicielom domów wraz z gruntem niezbędnym do prawidłowego korzystania z tych domów.

Przy tej okazji wspomnę, że istnieje rozbieżność stanowisk w zakresie, czy w każdym wypadku, gdy dokonywany jest fizyczny podział nieruchomości, decyzją z art. 12 jest niezbędna. Czy przy podziale dokonywanym w następstwie wykonania innych decyzji, na przykład decyzji zatwierdzającej plan realizacyjny, również niezbędna jest decyzja wydana w trybie art. 12?

Otóż Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami m.st. Warszawy reprezentuje stanowisko, że w razie sporządzania mapy nieruchomości, która uległa podziałowi w wyniku przeznaczenia jej części (np. pod ogródki działkowe), a plan realizacyjny został zatwierdzony, nie potrzeba decyzji zatwierdzającej podział w trybie art. 12, albowiem granice tej części nieruchomości ujętej na mapie jako konkretna działka wyznaczone zostały decyzją merytoryczną, wydaną na podstawie in-

nych przepisów nie wynikających z nowej ustawy. Przedstawiciele naszego resortu, a szczególnie praktycy notariusze, nie są w pełni przekonani o słuszności powyższego stanowiska z tego względu, że decyzja administracyjna, przykładowo podana decyzja „o zatwierdzeniu planu realizacyjnego”, dotyczy innych zagadnień niż podział nieruchomości. Zmienia ona przeznaczenie gruntu, wobec czego nie zastępuje decyzji zatwierdzającej podział. Decyzja ta może stanowić jedynie przesłankę do wydania decyzji w trybie art. 12. Decyzja z art. 12 zbędna jest wtedy, gdy podział następuje w wykonaniu decyzji o wywłaszczeniu, co wyraźnie wynika z przepisów art. 56 ust. 2 ustawy.

Należy mieć na uwadze, że decyzja z art. 12 zbędna jest wyłącznie w razie realizacji wywłaszczenia na podstawie decyzji administracyjnej opartej na art. 56 ust. 2. Nie dotyczy to sytuacji, gdy nabycie nieruchomości przez Państwo następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej na podstawie art. 53 w związku z art. 8 ustawy.

● *Czy stosowanie po dniu 1 sierpnia 1985 r. przepisów o sprzedaży przez Państwo budynków bądź lokali nie budzi w PBN wątpliwości np. co do zasad i trybu wyceny tego rodzaju nieruchomości?*

— Kwestię trybu i zasad ustalania cen nieruchomości sprzedawanych przez Państwo określają przepisy art. 44 i następne nowej ustawy. Jak wynika z art. 45, terenowy organ administracji państwowej ustala cenę nieruchomości w drodze decyzji. W Państwowym Biurze Notarialnym dokumentowane są umowy cywilnoprawne nabycia nieruchomości (lokalu czy budynku) na podstawie ostatecznej decyzji terenowego organu administracji państwowej, określającej warunki sprzedaży nieruchomości, które — aby umowa mogła dojść do skutku — muszą być przez nabywcę zaakceptowane. Jeżeli kupujący nie zgadza się na te warunki ustalone w decyzji, to wówczas nie dochodzi do umowy między stronami.

Notariusz nie ocenia przyjętych w decyzji administracyjnej zasad i postanowień. Decyzja jest wyrazem woli jednej ze stron mającej dojść do skutku umowy i nie może być przez nas kwestionowana. Dotyczy to nie tylko decyzji w tej konkretnej kwestii.

● *W skład ustawy kwietniowej weszły kontrowersyjne przepisy o „gruntach warszawskich”. W jakim stopniu PBN w Warszawie zamierza współdziałać w realizacji tych przepisów i czy zostały one już wdrożone w praktyce (art. 89—90)?*

— Przepisy art. 89—90 omawianej ustawy zawierają regulację istotnych spraw majątkowych poprzednich właścicieli nieruchomości „warszawskich”. Sprawy uregulowane tymi przepisami są częstym tematem rozmów notariuszy z zainteresowanymi osobami. Przypomnę może, że art. 89 ust. 2 stworzył poprzednim właścicielom działek zabudowanych domami jednorodzinnymi, małymi domami mieszkalnymi i domami, w których liczba izb nie przekracza 20, a także domami, w których przed dniem 21 listopada 1945 r. została wyodrębniona własność poszczególnych lokali, wreszcie domami, które stanowiły przed tym dniem własność spółdzielni mieszkaniowych, lub ich następcom prawnym możliwość zgłoszenia w terminie do dnia 31 grudnia 1988 r. wniosków o oddanie tych gruntów w użytkowanie wieczyste. W sprawach tych orzeka terenowy organ administracji stopnia podstawowego, wydając decyzję o przyznaniu prawa użytkowania wieczystego gruntów oraz zwrocie budynków. Pozytywne rozpoznanie wniosków przez wła-

ściwe organy uwieńczone decyzją stanowią będą podstawę do zawierania aktów notarialnych dokumentujących oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste.

Istotnym zagadnieniem w świetle tych przepisów jest charakter prawny budynków, co do których podjęte zostają decyzje o ich zwrocie, a co z tym się wiąże — charakter prawny istniejących bądź dokonywanych na podstawie tych decyzji wpisów w księgach wieczystych prowadzonych dla budynków. Ma to duże znaczenie w praktyce notarialnej. Moim zdaniem, mając na uwadze, że ustawodawca przyjął w przepisach określenie „zwrot budynków”, należy domniemywać, że będzie tu przyjęta zasada interpretacyjna restytucyjności wpisów w księgach wieczystych.

Problemy prawa wynikające z uregulowania powyższymi przepisami szeroko i przekonująco omawia w artykule zamieszczonym w „Palestrze” nr 9/85 adw. Jan Czerwiakowski. Moim zdaniem, jest to artykuł godny polecenia czytelnikom tego miesięcznika i innym zainteresowanym osobom.

Rozmowę przeprowadził
adw. Stefan Mizera

POST SCRIPTUM

Na marginesie przeprowadzonej rozmowy należy odnotować, że w roku 1984 zakres kompetencji i funkcjonowanie państwowych biur notarialnych określone w ustawie z dnia 25 maja 1951 r. — Prawo o notariacie (Dz. U. z 1963 r. Nr 19, poz. 106 z późn. zm.) były dwukrotnie przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego, co potwierdza eksponowaną pozycję tych organów państwowych w obrocie nieruchomościami.

Teza postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 1984 r. w sprawie IV CR 343/84 (ogłoszonego w OSNCAP z 1985 r. nr 7, poz. 92) ma następujące brzmienie:

„Nie jest dopuszczalne na podstawie przepisu art. 57 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych dokonanie przez państwowe biuro notarialne wpisu ostrzeżenia w razie stwierdzenia w ramach autokontroli, że stanowiąca podstawę wpisu czynność prawna uznana za ważną przy dokonywaniu wpisu (art. 46 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych) jest nieważna. W takiej sytuacji wpis może być podważony w drodze procesu o uzgodnienie stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym (art. 10 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych).”

W uzasadnieniu tego postanowienia SN m.in. napisano: „Stosownie do przepisu art. 46 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece z dnia 16 lipca 1982 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 147), rozpoznając wniosek o wpis państwowe biuro notarialne bada jedynie treść wniosku i dołączonych doń dokumentów oraz treść księgi wieczystej. Zakres kognicji PBN, aczkolwiek w swoisty sposób ograniczony, nie ma charakteru czysto formalnego. Bada ono nie tylko formę, ale także treść załączonych do wniosku dokumentów. Obowiązek i uprawnienie do badania dokumentów należy rozumieć w ten sposób, że państwowe biuro notarialne powinno badać ważność czynności prawnej stanowiącej podstawę prawną wpisu, która uzasadnia powstanie, zmianę lub wygaśnięcie praw zarówno pod względem formalnym, jak i pod względem jej skuteczności materialnoprawnej. Dotyczy to oczywiście dokumentów obejmujących czynności prawne, o których mowa w art. 56

i nast. k.c., a w szczególności umów w przedmiocie zmiany lub wygaśnięcia prawa rzeczowego. Inaczej jest wówczas, gdy dokumentem uzasadniającym wpis jest orzeczenie sądu. Wówczas kontrola przy rozpoznawaniu wniosku ma charakter formalny, ogranicza się bowiem do stwierdzenia, czy orzeczenie to jest prawomocne (...).”

Następnie uchwała SN z dnia 27 listopada 1984 r. w sprawie III CZP 70/84 (ogłoszona w OSNCAP z 1985 r. nr 8, poz. 108) sformułowała następującą tezę:

„Państwowe biuro notarialne oddała wniosek działającego w imieniu Skarbu Państwa terenowego organu administracji państwowej o odłączenie — na rzecz osoby fizycznej z księgi wieczystej prowadzonej dla nieruchomości Skarbu Państwa — budynków i wpisanie ich do nowej księgi wieczystej jako odrębnego przedmiotu własności, jeżeli stanowiąca podstawę takiego wniosku decyzja administracyjna jest bezwzględnie nieważna.”

W uzasadnieniu tej uchwały SN m.in. wyjaśniono:

„(...) decyzja administracyjna, mogąca wywierać określone skutki prawne w sferze prawa cywilnego oraz w procesie cywilnym, może być bezwzględnie nieważna z różnych przyczyn. W rozważanym wypadku, jak to trafnie przedstawił w swoich wywodach Sąd Wojewódzki, pierwotna decyzja administracyjna, wydana zgodnie z prawem obowiązującym w dacie jego wydania, została zmieniona przez organ administracyjny tego samego stopnia z powołaniem się na art. 155 (104) k.p.a. oraz na przepisy nie obowiązującej już ustawy z dnia 25 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność Państwa za rentę i spłaty pieniężne. Wymaga podkreślenia, że żaden z przepisów prawnych później wydanych, dotyczących tej materii, nie przewidywał i nie przewiduje możliwości i dopuszczalności dokonywania przez organy administracji państwowej zmiany decyzji ostatecznych w celu przekształcenia reżymu prawnego budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. W tym stanie rzeczy nowa decyzja administracyjna została wydana nie tylko bez jakiegokolwiek podstawy prawnej, ale z oczywistym naruszeniem administracyjnego prawa materialnego i przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja administracyjna dotknięta tego rodzaju wątpliwościami prawnymi musi być uznana za bezwzględnie nieważną. Tym samym z tej racji nie może ona w sferze prawa cywilnego wywierać żadnych skutków cywilnoprawnych. Zajęcie tego rodzaju stanowiska w postępowaniu cywilnym nie jest zależne od stwierdzenia bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej w określonym trybie postępowania administracyjnego. Następuje to tylko dla celów postępowania cywilnego i ze skutkami dla sprawy cywilnej. Tego rodzaju rozwiązanie nie wylacza art. 177 § 1 pkt 3 i § 2 k.p.c. Sąd w postępowaniu cywilnym jest niezawisły w stosowaniu prawa i do niego należy autonomiczne rozstrzygnięcie o tym, czy określona decyzja administracyjna (określony akt administracyjny) może wywierać skutki prawne w sferze prawa cywilnego, w tym także w sferze prawa o księgach wieczystych. Za taką interpretacją przemawiają oprócz tego ekonomia postępowania i wymaganie, aby było ono społecznie efektywne.”

I wreszcie trzecie rozstrzygnięcie sądowe, a mianowicie uchwała z dnia 12 czerwca 1975 r. Sądu Najwyższego (Izba Karne) w sprawie VI KZP 8/75 (ogłoszona w Orzecznictwie Karnym nr 9/75 — Wyd. Prokuratury Generalnej), której teza ma następujące brzmienie:

„Złożenie przed notariuszem, przy zawieraniu umowy, oświadczenia co do jej treści niezgodnego z rzeczywistością w celu ukrycia innej czynności prawnej i doprowadzenie do spisania aktu notarialnego stwierdzającego zawarcie takiej umowy

może być uznane za czyn wyczerpujący znamioną przestępstwa z art. 267 k.k., jeżeli zamiarem sprawcy było podstępne wprowadzenie w błąd notariusza."

Z uzasadnienia:

„Z przepisów prawa o notariacie wynika, że państwowe biuro notarialne spisuje akt notarialny, jeżeli strony obowiązane są lub chcą dokonać czynności prawnej w formie aktu notarialnego ze względu na to, iż zachowanie tej formy jest przepisane przez prawo bądź zastrzeżone przez umowę stron albo też odpowiada ich porozumieniu (art. 43 ustawy), a spisany akt notarialny zawiera m.in. oświadczenia stron (art. 45 § 1 pkt 5). Dotyczy to także i przede wszystkim takich oświadczeń stron, których treść ze względu na skutki prawne, jakie z nimi wiąże ustawa, daje podstawę do uznania, że między stronami doszło do zawarcia określonej umowy (art. 66—72 k.c. i inne przepisy tego kodeksu o rodzajach umów).

Widać z tego, że akt notarialny sporządzony zgodnie z treścią oświadczeń stron zawiera stwierdzenie zarówno faktu, iż takie oświadczenie strony złożyły, jak i tego, że w konkretnym wypadku, z uwagi na treść tych oświadczeń, nastąpił skutek prawny w postaci umowy określonego przez prawo rodzaju. Prowadzić to musi do wniosku, iż złożenie przez strony przy zawieraniu umowy przed notariuszem kłamliwych oświadczeń co do ich rzeczywistej woli (np. o darowiźnie z zażyciem rzeczywiście zawartej umowy kupna-sprzedaży) powoduje, że stwierdzenie w akcie notarialnym, iż doszło do umowy określonego rodzaju — jest niezgodne z prawdą. Należy zatem uznać, że akt notarialny w tym zakresie zawiera poświadczenie nieprawdy w rozumieniu art. 267 k.k., wyłudzone przez osoby uczestniczące w jego spisaniu i składające kłamliwe oświadczenia. Ocena zaś tego, czy okoliczności towarzyszące wyłudzeniu takiego poświadczenia, a w szczególności kłamliwość oświadczeń, mają cechy «podstępnego wprowadzenia w błąd» osoby upoważnionej do sporządzenia dokumentu (aktu notarialnego) — co stanowi znamię przestępstwa z art. 267 k.k. — należy do sądu orzekającego co do istoty i zależy od ustaleń faktycznych w konkretnej sprawie."

Przedstawienie stanowiska Sądu Najwyższego na marginesie trzech rozpatrywanych w tej najwyższej instancji sądowej spraw związanych z działalnością notariatu potwierdza doniosłą rolę państwowych biur notarialnych w zapewnieniu bezpieczeństwa¹ w obrocie prawnym w PRL.

s.m.

JAN MOJAK

PRZELEW WIERZYTELNOŚCI ZABEZPIECZONEJ ZASTAWEM

Autor analizuje ważną, choć skomplikowaną jurydycznie instytucję cesji wierzytelności ubezpieczonej zastawem na rzeczy ruchomej oraz zastawem na prawach.

I. W praktyce obrotu cywilnoprawnego zastaw należy do najczęściej występujących rzeczowych zabezpieczeń wierzytelności.¹ Cechą charakterystyczną prawnego uregulowania tego ograniczonego prawa rzeczowego jest to, że może ono

¹ Por. J. Skąpski: Umowa zastawnicza, „Nowe Prawo” nr 4/67, s. 486.