

Zbigniew Strus

Nabycie własności i prawa rzeczowe zastawnicze w praktyce Sądu Najwyższego

Palestra 38/9-10(441-442), 5-18

1994

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.

Nabycie własności i prawa rzeczowe zastawnicze w praktyce Sądu Najwyższego

I

Zmiany dokonywane w stosunkach własności w latach 1989–1992 charakteryzują się przede wszystkim stopniowym odchodzeniem od koncepcji jedności mienia ogólnonarodowego i zwiększaniem ochrony własności w cywilno-prawnym znaczeniu. Reforma prawa jest rozłożona w czasie i niesie ze sobą pytania nowe lub rozstrzygnięte poprzednio w sposób, który nie wydaje się odpowiedni do zmienionych warunków.

Zasadnicze grupy wątpliwości dotyczą zasiedzenia, uwłaszczenia osób prawnych oraz zamknięcia administracyjnego trybu uwłaszczenia rolników.

Mniej więcej w tym samym czasie ogłoszona została ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹ i uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 6 grudnia 1991 r. III CZP 108/91² odpowiadająca na zagadnienie prawne przedstawione przez Pierwszego Prezesa SN *czy posiadacz nieruchomości, który wszedł w jej posiadanie na podstawie umowy przenoszącej własność, zawartej bez zachowania formy aktu notarialnego, może być uważany za posiadacza w dobrej wierze*. Zarówno ustawa, jak i zasada prawna zrodziły wiele pytań dotyczących stanu własności nieruchomości.

Uchwała Sądu Najwyższego, której nadano moc zasady prawnej odpowiada, że osoba, która weszła w posiadanie nieruchomości w okolicznościach opisanych w pytaniu prawnym nie jest samodzielnym posiadaczem w dobrej wierze.

Uchwała dotyczy znacznej części stanów faktycznych posiadania niewłaścicieli, a więc zmierzającego do zasiedzenia – występujących w praktyce pod nazwą posiadania przez nieformalnych nabywców. Tym samym rozstrzyga niektóre wątpliwości odnośnie do uchwały (będącej również zasadą prawną) z dnia 25 maja 1955 r. – I CO 14/55³, wedle której dobra wiara posiadacza jest jednoznaczna z jego przekonaniem, opartym na obiektywnych przesłankach wywodzących się ze stosunku będącego podstawą i przyczyną konkretnego stanu faktycznego, iż jego posiadanie niczyjego prawa nie narusza. Jest oczywiste, że w większości umów zmierzających do przeniesienia własności nieruchomości bez zachowania formy notarialnej, nabywca ma pełne podstawy do przypuszczenia, że nie narusza interesu zbywcy, który przyjmuje zapłatę. Stąd już tylko krok do utożsamienia interesu z prawem (własności) zbywcy i kwalifikowania jego posiadania jako wykonywanego w dobrej wierze. Ponieważ uzasadnienie uchwały z 25 maja 1955 r. budziło zastrzeżenia w doktrynie, Sąd Najwyższy

poszukiwał innych formuł pozwalających godzić interesy posiadaczy (szczególnie wznoszących budynki na gruncie stanowiącym własność innej osoby) z porządkiem prawnym wymagającym zachowania kwalifikowanej formy notarialnej przy czynnościach obejmujących obrót nieruchomościami. Przykładem może być powszechnie znany wyrok z 25 czerwca 1968 r. – III CRN 159/68⁴ wskazujący jako kryterium dobrej wiary usprawiedliwione przekonanie posiadacza, że przysługuje mu prawo władania rzeczą, a nawet dopuszczający korzystanie z uprawnień przewidzianych w art. 231 k.c. przez osobę, która zdaje sobie sprawę, że nie jest właścicielem, jeśli ocena okoliczności dokonana z punktu widzenia zasad współżycia społecznego nakazuje traktowanie ją jako posiadacza w dobrej wierze.

W ostatnich latach zapadały orzeczenia wyrażające liberalną wykładnię pojęcia dobrej wiary, a nawet dopuszczające wprost możliwość uznania za posiadacza w dobrej wierze osoby, która weszła w posiadanie nieruchomości na podstawie umowy zawartej bez zachowania formy aktu notarialnego.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 grudnia 1991 r. opowiedział się za tradycyjnym rozumieniem dobrej wiary samoistnego posiadacza, któremu należy postawić wymaganie, aby pozostawał w błędnym, lecz w konkretnych okolicznościach usprawiedliwionym przekonaniu, że przysługuje mu wykonywane przez niego prawo własności. W uzasadnieniu podkreślono, że ewentualny brak świadomości co do formy koniecznej dla nabycia własności nieruchomości może być tylko wynikiem niezachowania minimalnej staranności, nie zasługującym

na ochronę. Ochronę taką należy natomiast przyznać prawu własności.

Stwierdzono też, że dobra wiara i zła (jako jej przeciwieństwo) wiara mają to samo znaczenie we wszystkich stosunkach praworzeczowych, co przesądza o jednakowym traktowaniu w ramach tych stosunków (uregulowanych w księdze drugiej Kodeksu cywilnego pt. „Własność i inne prawa rzeczowe” tzw. nieformalnych nabywców, a przekonanie o nienaruszaniu niczyich praw może mieć zastosowanie do występujących między nimi więzi zobowiązaniowych. Ponieważ rzadko można spotkać wypadki podpadające pod pojęcie dobrej wiary w ujęciu tradycyjnym, dlatego w praktyce powstały wątpliwości, czy Sąd Najwyższy poprzez uchwałę z 6 XII 91 r. zawęził możliwość korzystania z uprawnień wynikających z art. 231 § 1 k.c. W postanowieniu z dnia 23 listopada 1993 r. sygn. I CR 16/93 Sąd Najwyższy powtarzając za uchwałą z 6 grudnia 1991 r. zasadnicze sformułowanie definiujące dobrą wiarę, z naciskiem podkreślił (na tle budowy przez małżonków na gruncie jednego z nich), że czynienie uogólnień przy ocenie dobrej wiary posiadacza ubiegającego się o nabycie zajętego gruntu pod budowę jest nieuzasadnione, bowiem tylko konkretne okoliczności każdego wypadku mogą stanowić podstawę oceny czy *in casu* roszczenie posiadacza może być uwzględnione w świetle art. 231 § 1 k.c.

Inne wątpliwości powstały na tle roszczeń uzupełniających właściciela wobec posiadacza samoistnego (art. 224 i art. 225 k.c.). Daleko idące uprzywilejowanie posiadacza w dobrej wierze (zrównanie go w zakresie odpowiedzialności za korzystanie z rzeczy, ich zużycie, uszko-

dzenie i utratę oraz nabywania pożytków z osobą uprawnioną – por. art. 224 § 1 k.c.) powoduje, że zmiana kwalifikacji posiadania wywiera doniosłe skutki ekonomiczne. Tymczasem na tle ustawy z 26 X 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych⁵ powstawały niestabilne stany prawne. Łatwość wzruszenia ostatecznych aktów własności ziemi szczególnie na podstawie wymienionej w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (wyłączonej dopiero z końcem 1991 r.)⁶ doprowadziła do sytuacji, w której posiadacze po wielu latach tracili wadliwy tytuł własności i zmuszeni są do wydania nieruchomości, przy czym ze względu na upływ czasu zdarza się, że dotyka to osób, których nie łączył żaden węzeł obligacyjny z właścicielem, gdyż objęcia w posiadanie dokonali ich poprzednicy. Na tle takiego stanu faktycznego Sąd Najwyższy oddalając rewizję nadzwyczajną wyrokiem z dnia 20 kwietnia 1994 r. stwierdził m.in., że „omawiana uchwała⁷ dotyczy (...) stosunków między posiadaczem a właścicielem nieruchomości, który wchodzi z tymże posiadaczem w szczególny stosunek prawny”.

Jak widać, mimo kategorię stanowiącego stanowiska przy definiowaniu dobrej wiary Sąd Najwyższy dostrzega skomplikowane uwarunkowania prawne i społeczne (mające swe źródło nie tylko w nagannym lekceważeniu prawa), które doprowadziły do licznych wypadków budowy na cudzym gruncie albo posiadania cudzej nieruchomości. Ten sam argument z art. 1 Konstytucji (proklamującej Rzeczpospolitą jako państwo prawa) podniesiony w uchwałach z 6 XII 1991 powstrzymuje od mechanicznego stosowania tradycyjnej wykładni dobrej wiary na końcu łań-

cucha zdarzeń, które doprowadziły np. do powstania budowli lub konieczności opuszczenia posiadanego gospodarstwa rolnego.

II

Wspomniany przepis art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 19 X 1991 r. wywołał niemało wątpliwości. Wyłączenie możliwości wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności aktów własności ziemi wydanych w postępowaniach administracyjnych zakończonych przed dniem 5 kwietnia 1982 r.⁸ nastąpiło w sytuacji, gdy pewna ilość nieruchomości rolnych ma podwójne tytuły własności opiewające na różne osoby. Niedopuszczalność skorygowania tych decyzji w postępowaniu administracyjnym rodzi pytanie o władzę kompetentną do poprawienia tych błędów oraz tryb, w jakim się to ma dokonać.

Sądy stają przed trudnością dwustopniową. Pierwsza dotyczy ciągle spornego zagadnienia kontroli decyzji administracyjnych przez sądy powszechne. Powołanie sądownictwa administracyjnego⁹ wskazuje wyraźnie, że sądową kontrolę powinien sprawować Naczelny Sąd Administracyjny, a więc w zdrowym państwie trzeba wyeliminować dualizm w tym zakresie. Należy przypomnieć, że sądy powszechne w postępowaniu cywilnym poddawały swej kontroli decyzje administracyjne oceniane jako bezwzględnie nieważne. Mimo głosów o zmierzchu tej koncepcji¹⁰ utrzymuje się ona w orzecznictwie SN zarówno przed, jak i po utworzeniu sądownictwa administracyjnego. Za jej dopuszczalnością wypowiadał się Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 XI 1959 r.¹¹ sygn. II

CR 669/59, w uchwale z dnia 21 XII 1980 r.¹² sygn. III CZP 43/80, w uchwale składu siedmiu sędziów z 18 XI 1982 r.¹³ sygn. III CZP 26/82, w uchwale III CZP 70/84¹⁴ z 27 listopada 1984 r., a ostatnio w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 23 września 1993 r.¹⁵ sygn. III CZP 81/93. Jednakże wśród wypowiedzi aprobowujących tę „pośrednią” kontrolę decyzji znajduje się istotne zastrzeżenie, że sąd może odmówić respektowania takiego aktu, który wykazuje tylko pozory decyzji administracyjnej. Tymczasem spośród każdej pary „podwójnych” aktów własności ziemi co najmniej jeden jest dotknięty wadą rażącego naruszenia prawa, ale są to rzeczywiste decyzje, wydane przez kompetentne organy z zachowaniem przynajmniej pierwiastkowej procedury. Tym samym badanie, który z nich stwierdza rzeczywisty stan prawny oznaczałoby merytoryczną kontrolę ostatecznych decyzji administracyjnych, co narusza konstytucyjną zasadę praworządności¹⁶.

Sąd Najwyższy dwukrotnie podejmował omawianą problematykę. W uchwale z dnia 11 marca 1994 r.¹⁷ sygn. III CZP 18/94 stwierdził, że wyłączenie dopuszczalności wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie ustawy z dnia 26 X 1971 r. obejmuje również sytuacje, w których organ administracji w różnym czasie wydał na rzecz różnych osób decyzje dotyczące tego samego przedmiotu uwłaszczenia. Powstał spór między tymi samymi osobami o własność rozstrzyga sąd powszechny w postępowaniu, w którym jego rozstrzygnięcie jest niezbędne dla załatwienia sprawy. W uzasadnieniu wskazano, że w opisanej sytuacji dwa akty administracyjne

mają moc dokumentów publicznych, a do rozstrzygnięcia sporu o własność będącego sprawą cywilną właściwy jest sąd powszechny. Tym samym decyzje administracyjne wiązać będą sąd powszechny tylko formalnie, natomiast rozstrzygnięcie sporu cywilnego nastąpi na podstawie wszelkich zebranych dowodów w tym również decyzji.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 3 lutego 1994 r. sprawie II CRN 161/93 uchylającym prawomocne orzeczenie znalazło się stwierdzenie, aby do stanu powstałego w wyniku wydania dwóch aktów własności ziemi stosować odpowiednio przepisy o współwłasności. Zastrzeżenie „odpowiedniego” stosowania oznacza konieczność odwołania się do stanu sprawy uzasadniającego (lub nie) potraktowanie stosunku między uprawnionymi z tych decyzji jak współwłaścicieli. Przykłady powyższe świadczą, że w sytuacji, gdy istnieją tytuły własności pochodzące od organów administracji wydane na podstawie ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, sprzeczne ze sobą, sądy powszechne nie mogą uniknąć własnej oceny stanu, który powinien być wzięty pod uwagę przy wydawaniu aktu własności ziemi. Całkowita odmowa jakiegokolwiek wyjaśnienia rzeczywistych stosunków faktycznych i prawnych naruszałaby bowiem inne prawo obywatelskie – prawo do wymiaru sprawiedliwości.

Granica między niedopuszczalną oceną merytorycznej treści decyzji administracyjnej (administracyjnego tytułu własności gospodarstwa rolnego) a niekwestionowaną kompetencją sądu do ustalania prawa własności w postępowaniu cywilnym, w którym prawo to stanowi przedmiot sporu nie jest jednak wyraźnie zarysowana.

Wskazane wyżej orzeczenia rozwiązują problem w ten sposób, że sąd bada stan prawny jako skutek decyzji administracyjnej, nie wypowiadając się wiążąco o trafności aktu administracyjnego. Respektuje jego istnienie i ostateczny charakter, lecz samodzielnie ustala stan prawny, jaki powstał po wydaniu decyzji i dopuszcza, że wynik postępowania będzie różny od treści decyzji.

Trudności te nie zachodzą w razie istnienia tylko jednej decyzji. W takim wypadku nawet wyraźna sprzeczność (ustalana według chwili orzekania w postępowaniu cywilnym) między rozstrzygnięciem administracyjnym a zebranymi w tamtym postępowaniu dowodami nie upoważnia do wydania orzeczenia sprzecznego z treścią tytułu własności. Potwierdził to wyrażnie Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 1 września 1993 r.¹⁸ sygn. III CZP 104/93, której sentencja ma następujące brzmienie:

„Po wejściu w życie art. 63 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu (...) niedopuszczalne jest badanie w postępowaniu rozgraniczeniowym powierzchni działek i przebiegu granicy według stanu posiadania w dniu 4 listopada 1971 r. i ustalenie odmiennego stanu prawnego niż określony w akcie własności ziemi”.

Wydaje się, że zbędne było eksponowanie art. 63 wymienionej ustawy. Przepis ten nie jest adresowany do sądów, lecz do organów administracji właściwych do uchylecia lub zmiany decyzji. Zakaz ustalania odmiennego stanu prawnego przez sąd w innej sprawie wynika z omawianej wyżej kompetencji sądów powszechnych oraz wyłącznego trybu stwierdzania nabycia własności nieruchomości wynikającego z art. 10 ustawy z dnia 26 marca 1982 r.¹⁹.

III

Epizodyczność ustawy z 26 X 1971 r. stwarza możliwość kolizji między osobami, które uzyskały tytuł własności na jej podstawie (ostateczny lub prawomocny) a posiadaczami, którzy objęli nieruchomości przed dniem 4 listopada 1971 r. i posiadali ją po tej dacie. Można oczywiście wyrazić przypuszczenie, że w takich wypadkach z reguły stan faktyczny jako podstawa aktu własności był ustalony nieprawidłowo, jednakże ze względu na treść art. 63 ustawy z 19 X 1991 r. utyskiwanie z tego powodu stało się zajęciem jałowym. Potrzeba raczej rozstrzygnąć, w jakim zakresie decyzja administracyjna wiąże sąd orzekający o zasiedzeniu oraz czy postępowanie o uwłaszczenie prowadzone w postępowaniu administracyjnym przerywa bieg terminu zasiedzenia. Co do pierwszej kwestii Sąd Najwyższy wypowiedział się w uchwale z dnia 13 maja 1993 r.²⁰ Uzasadniając tezę, że decyzja taka nie stanowi przeszkody do stwierdzenia zasiedzenia na rzecz innej osoby, wskazano, że wynikające z ostatecznej decyzji organu administracyjnego domniemanie, że jest ona zgodna z prawem, obejmuje również przesłanki będące podstawą wydania decyzji. Zarazem podkreślono, że decyzja administracyjna co do okoliczności objętych domniemaniem stanowi dowód z dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c., nie jest więc wyłączona możliwość przeprowadzenia w postępowaniu sądowym dowodu przeciwko treści dokumentu urzędowego, stosownie do art. 252 k.p.c.

W inny sposób uzasadniono taki sam wniosek w sprawie III CZP 31/94 z 29 marca 1994 r. W motywach tej uchwały

SN zwrócił uwagę na to, iż z decyzji wynika, że istniał określony stan posiadania w dniu 4 listopada 1971 r., a nie w okresie poprzedzającym lub następującym po tej dacie. W takim razie przerwa posiadania na określoną datę (tj. 4 XI 1971 r.) nie wpływa na bieg przedawnienia, gdyż co do posiadania przywróconego istnieje domniemanie ciągłości (art. 340 k.c.).

Wyżej przedstawione kierunki wykładni mogą mieć zastosowanie do sytuacji, gdy ubiegający się o zasiedzenie nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym o uwłaszczenie, ponieważ przyjmuje się, że w takiej sytuacji nie nastąpiła przerwa biegu zasiedzenia²¹. Jeżeli osoba ta brała udział w postępowaniu, powraca pytanie o materialnoprawny skutek uczestnictwa.

Przepisy Kodeksu cywilnego o zasiedzeniu nie normują kwestii biegu terminu zasiedzenia odsyłając w art. 175 do przepisów ogólnych o biegu przedawnienia roszczeń stosowanych odpowiednio. Według art. 123 § 1 k.c. bieg przedawnienia przerywa się m.in. przez każdą czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym, przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia, albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia. Opowiadając się za poglądem, że postępowanie administracyjne o uwłaszczenie z udziałem posiadacza przerywa bieg jego zasiedzenia wskazują następujące argumenty:

– Art. 123 § 1 pkt 1 k.c. wymienia postępowanie przed sądem lub innym organem. Nie ma podstaw, aby z tej kategorii wyłączyć organy administracji

jako powołane do rozpoznawania tego rodzaju spraw, a przeciwnie – wyliczenie ich obok sądów pozwala w taki właśnie sposób zrekonstruować zamysł ustawodawcy.

– Wśród czynności przepis wymienia również przedsięwzięcie w celu ustalenia. W tym zakresie nastąpiła pod rządem k.c. zmiana w porównaniu z art. 111 pkt 2 p.o.p.c., które wymieniały tylko dochodzenie roszczenia. Deklaratoryjne decyzje administracyjne w swym charakterze nie różnią się od orzeczeń ustalających prawo. Ponieważ celem omawianego postępowania administracyjnego było ustalenie prawa określonej osoby do nieruchomości, przeto udział posiadacza (bez względu na jego aktywność) pozwala przyjąć, że wniosek ubiegającego się o tytuł na podstawie uwłaszczenia był skierowany również przeciw temu posiadaczowi i na podstawie art. 123 § 1 pkt 1 w zw. z art. 175 kc przerywał bieg terminu zasiedzenia.

IV

Naprawianie krzywd wyrządzonych właścicielom wskutek nieprzestrzegania przepisów dekretu z 16 XII 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego²² przy przejmowaniu mienia w ten zarząd oraz przepisów ustawy z 25 lutego 1958 r. o uregulowaniu stanu prawnego mienia pozostającego pod zarządem państwowym²³ następuje przez stwierdzenie nieważności aktów administracyjnych będących podstawą przejmowania mienia na własność państwa. Nie kończy to jednak całej sprawy, ponieważ państwowe osoby prawne posiadające nieruchomości przejęte w przeszłości bronią się zarzutem zasiedzenia

przez Skarb Państwa, wskazując na nieprzerwane posiadanie i upływ czasu przewidziany w art. 172 k.c. w brzmieniu sprzed zmiany z 1990 r.

Gdyby zarzuty takie były uwzględniane, większość właścicieli mimo pomyślnego wyniku postępowania administracyjnego nie odniosłaby żadnej korzyści. Czy osoby te muszą zatem oczekiwać na uchwalenie odrębnej ustawy, która rozwiąże skutki niepraworządnych działań naczelnych organów administracji państwowej?

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 18 listopada 1992 r.²⁴ III CZP 132/92 stwierdził, że Skarb Państwa nie może zaliczać do czasu posiadania w rozumieniu art. 172 kc okresu władania nieruchomością jak właściciel na podstawie decyzji administracyjnej, której nieważność została następnie stwierdzona ze względu na sprzeczność jej z prawem.

W uzasadnieniu powołano się wprawdzie na szczególny element stanu faktycznego, prowadzący do wniosku, że unieważnienie aktów administracyjnych o ustanowieniu zarządu przymusowego, a następnie stwierdzającego przejście własności na państwo, co zdaniem składu orzekającego „przywróciło znaczenie” umowie dzierżawy łączącej właściciela z przedsiębiorstwem państwowym w okresie jeszcze przed ustanowieniem zarządu, jednakże główny akcent został położony na argumentację aksjologiczną. Sąd Najwyższy wykluczył *a priori* taki wynik sprawy, w którym podmiot odpowiedzialny za nieprzestrzeganie prawa odniósłby korzyść na podstawie przepisów o zasiedzeniu. Dyskusja wywołana tą uchwałą ujawniła zasadniczą polaryzację stanowisk²⁵. Próby wskazania innych – poza słuszościowymi – argumentów zwróciły uwagę

na zagadnienie, czy osoba dysponująca tytułem własności władając rzeczą realizuje tylko prawo własności, czy też jest również posiadaczem *cum animo rem sibi habendi* oraz czy państwo sprawujące *imperium* jest zarazem podmiotem stosunków cywilnoprawnych. Sposobność do ustosunkowania się do tych wątpliwości dało przedstawione przez skład Sądu Najwyższego zagadnienie prawne na tle sporu o wydanie nieruchomości objętej przez państwo na podstawie umowy o zmianie odcinków terytoriów państwowych z dnia 15 lutego 1951 r.²⁶ między RP a b. ZSRR, pozostającej pod zarządem jednostki gospodarki komunalnej, a będącej własnością osoby fizycznej przed 1939 r.

Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 21 września 1993 r.²⁷ III CZP 72/93 rozstrzyga, że władanie organów państwowych lub państwowych osób prawnych wykonywane w ramach uprawnień Państwa jako podmiotu prawa publicznego nie jest posiadaniem w rozumieniu prawa cywilnego, a tym samym i art. 172 k.c. Sąd Najwyższy rozróżnia działalność Państwa jako podmiotu publicznego i Skarbu Państwa realizującego dominium. Te dwie dziedziny działalności (imperium i dominium) należą do innych porządków i wówczas gdy Państwo występuje z pozycji władczych nie może jednocześnie przypisywać sobie korzyści, jakie przysługiwałyby mu gdyby te same stosunki faktyczne zostały uregulowane równorzędną, opartą na autonomii woli umową cywilnoprawną.

V

Uchwała z 21 września 1993 r. wprowadza w zagadnienie podmiotowości

publicznoprawnej. Okazję do rozważań na ten temat dało pytanie Pierwszego Prezesa SN z dnia 25 listopada 1993 r. skierowane do całego składu Izby Cywilnej SN: „czy polskie związki wyznaniowe są odpowiednimi polskimi osobami prawnymi w rozumieniu art. 2 ust. 4 dekretu z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (DzU nr 13, poz. 87) i czy w konsekwencji majątek niemieckich i gdańskich osób prawnych prawa publicznego przeszedł na podstawie powołanego przepisu na własność odpowiednich jednostek organizacyjnych polskich związków wyznaniowych?”

Takiej samej treści pytanie rozstrzygał już Sąd Najwyższy i w uchwale z dnia 19 grudnia 1959 r.²⁸ sygn. I CO 42/59, mającej moc zasady prawnej, udzielił odpowiedzi negatywnej.

Skutki odpowiedzi w 1994 r. byłyby inne niż przed 35 laty ze względu na to, że ustawa z dnia 23 czerwca 1971 r. o przejściu na osoby prawne Kościoła rzymskokatolickiego oraz innych kościołów i związków wyznaniowych własności niektórych nieruchomości położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych²⁹ oraz ustawa z 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁰, a także późniejsze ustawy regulujące stosunki innych kościołów pozwoliły załatwić zasadnicze problemy własnościowe. Ostatecznie do podjęcia uchwały nie doszło, ponieważ wniosek o jej podjęcie został cofnięty, niemniej prace nad jej przygotowaniem pozwoliły na ponowne przemyślenie zagadnienia.

Otóż uchwała siedmiu sędziów z 1959 r. zwrócona (wynika to z jej uzasadnienia) przeciw Kościołowi katolickiemu opie-

rała się głównie na formalnym kryterium. Zdaniem SN w ówczesnym składzie, skoro konstytucja marcowa z 1921 r. nie nadała polskiemu związkowi religijnemu (a więc i Kościołowi rz.-kat.) charakteru osoby prawnej prawa publicznego i nie uczynił tego konkordat z 1925 r., a ustawodawca przedwojenny rozróżniał związki religijne i osoby publicznoprawne, to brak podstaw, aby uznać „jednostki organizacyjne” (wg terminologii stosowanej przez skład SN) tego kościoła za osoby prawa publicznego, a tym samym uznać ich prawo do majątku niemieckich i gdańskich osób prawa publicznego, do których wg prawa niemieckiego zaliczane były kościoły.

Argumentacji takiej nie można podzielić.

Podstawowym zagadnieniem jest zasadność i kryteria podziału prawa na publiczne i prywatne. W tej kwestii istnieje taka wielość i różnorodność poglądów, że spór należy uznać na gruncie teorii za nie rozwiązany, a być może za nierozwiązywalny³¹. Jednakże jej dorobek, używanie tych pojęć w aktach prawnych powojennych³², wreszcie odtworzenie samorządu terytorialnego w 1990 r. nie pozostawiają wątpliwości, że w państwie istnieją struktury społeczne mające na celu przede wszystkim dobro ogólne, a zarazem uczestniczące w obrocie prawnym, których roli i funkcji nie wyczerpuje formuła osobowości przewidziana w prawie cywilnym. W ślad za teorią można stwierdzić, że nie ma jednego sprawdzianu dla podmiotów prawa publicznego. Jedne z nich są powoływane przez władze publiczne na podstawie ustaw, inne powstają w sposób naturalny (jak samo państwo! – będące również podmiotem prawa publicznego), a rola

dobrze urządzonego państwa sprowadza się do ich uznania i określenia (w przyjętej formie) wzajemnych stosunków. Do tej grupy należy Kościół katolicki i inne kościoły. Socjalistyczna doktryna prawa niechętna była podmiotowości publicznoprawnej, dlatego we wspomnianej ustawie³⁴ przytacza się cechy składające się na tę podmiotowość (autonomię, niezależność w wykonywaniu funkcji) oraz naturalne źródło tych atrybutów („korzystając z wolności sumienia i wyznania”) bez wyraźnego jednak jej wymienienia. Wątpliwości na tle funkcjonowania podmiotów publicznych powstają przede wszystkim przy czynnościach organów samorządu terytorialnego oraz między nimi a organami państwa. Elementy władztwa mieszają się np. z elementami cywilnoprawnymi przy gospodarce gruntami (jaki jest zakres obowiązków gminy udostępniania – z mienia komunalnego – gruntów pod budowę, a jakie jej uprawnienia jako właściciela, nastawionego na dokonywanie najkorzystniejszych transakcji, a więc i „spekulowania” gruntami). Wątek ten pojawił się w sprawie III CZP 96/94 z dnia 2 sierpnia 1994 r. na tle skuteczności zastrzeżenia przez zarząd gminy prawa odstąpienia od przetargu na wieczyste użytkowanie – już po jego prawidłowym przeprowadzeniu. Między administracją rządową a samorządową dochodziło też do sporów m.in. o przekazywanie subwencji i dotacji. W uchwale z dnia 8 stycznia 1992 r.³⁵ powołano się na wcześniej głoszony pogląd, że beczynność organów administracji w wykonywaniu zadań publicznoprawnych może stanowić zdarzenie prawne o charakterze cywilnoprawnym (czyn niedozwolony)

i rodzić odpowiedzialność, mimo że samo zadanie tego organu nie należy do sfery prawa cywilnego. Tę dystynkcję potwierdził wprost SN w uchwale III CZP 108/93 z 1 września 1993 r.³⁶ Mimo głosów w literaturze, że „osobowość publiczno-prawna nie jest... formą prawną, jest tylko ideologią..., że jest intruzem, którego ideologia może przemycić do nauki prawa tylko pod płaszczykiem osobowości prywatnoprawnej”³⁷ zagadnienie ma znaczenie i można się spodziewać, że praktyczne aspekty omawianej podmiotowości (w stosunku do różnych osób) nie raz powrócą przed organy wymiaru sprawiedliwości.

VI

Według dosłownego brzmienia art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości³⁸ państwowe osoby prawne nabywały z tytułu sprawowanego zarządu – użytkowanie wieczyste gruntów oraz własność budynków, lokali i innych urządzeń, natomiast pozostałe osoby prawne nabywały tylko własność budynków, lokali i urządzeń. Wyłoniła się więc wątpliwość czy ustawa doprowadziła do powstania nowej kategorii nieruchomości budynkowych bądź lokali – nie związanych z prawem do gruntu, a także czy użytkowanie wieczyste gruntu i własność budynków powstały, gdy zarząd przysługiwał więcej niż jednej osobie prawnej lub takiej osobie i innej jednostce organizacyjnej. Sąd Najwyższy w uchwale III CZP 171/92³⁹ z dnia 29 stycznia 1993 r. rozstrzygnął, że osoba prawna współzarządzająca razem

z inną państwową jednostką organizacyjną, nie mającą osobowości prawnej, zabudowaną nieruchomością stanowiącą własność Sk.P. i nie nabywająca z mocy prawa użytkowania wieczystego nie stała się również współwłaścicielką budynku. W uzasadnieniu SN odniósł się do kilku zagadnień prawnych. Wyjaśnił więc, że ustawa z dnia 7 października 1992 r. o zmianie ustawy z dnia 29 września 1990 r.⁴⁰ ma działanie wsteczne⁴¹. Wyjaśnił, że nie ma podstaw do przyjęcia, że od 5 XII 1990 r. dopuszczono do istnienia nieruchomości budynkowe oderwane od prawa do gruntu, a wreszcie w końcowym fragmencie uzasadnienia wypowiedział się o niedopuszczalności uznania jako zarządu „udostępnienia... jednostce uprawnień do korzystania z gruntu i budynków w ułamkowej, nie wydzielonej części...”. Ten ostatni fragment budzi wątpliwości i nie został zaakceptowany przez inny skład SN, który w uchwale III CZP 129/93⁴² z dnia 5 października 1993 r. opowiedział się za dopuszczalnością przekazywania przez państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, w określonym udziale, gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa, argumentując, że gospodarka gruntami oparta jest na konstrukcjach prawa cywilnego, że jest to swoiste prawo nie zawierające w sobie jako istotnej – cechy niepodzielności. Ponieważ powołany w ostatnio przytoczonej uchwale jako podstawa prawna art. 33 ust. 2 ustawy o gosp. gr. i wywłaszczeniu nieruchomości nie różni się od art. 38 ust. 2 tej ustawy w brzmieniu sprzed 5 grudnia 1990 r., dlatego różnice stanowisk składów SN nie wynikają ze zmiany stanu prawnego, lecz wy-

rażają odmienny pogląd na istotę zarządu.

Pogląd o niedopuszczalności współzarządzania na podstawie ustawy gruntowej został natomiast dobitnie potwierdzony w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów SN III CZP 81/93⁴³ z 23 września 1993 r., stwierdzającego, że „przedmiotem zarządu, jako formy władztwa nad gruntami, była i mogła być wyłącznie tylko rzecz, a nie udział Skarbu Państwa...”

Omawiane zagadnienie nie jest bynajmniej oczywiste. Rozważania nad istotą zarządu prowadzą ku uznaniu tego władztwa jako swoistego prawa, a nie tylko czynności faktycznych. Nie ma dostatecznych podstaw, aby wykluczyć jego podzielność, szczególnie w sytuacjach, w których możliwe byłoby współposiadanie rzeczy *pro indiviso*. Współwłasność Skarbu Państwa z innymi osobami istniała w przeszłości i nie była kwestionowana, a tym bardziej może występować w przyszłości. Odnosi się to również do gmin. Współwłasność taka mogła być wykonywana przez podział *quoad usum*. Rodzi się wątpliwość czy są dostateczne racje, aby wykluczyć oddanie w zarząd ułamkowej części gruntu, do którego właścicielowi służy uregulowane umownie uprawnienie współposiadania oznaczonej fizycznie części? Poza tym nikt nie wątpi, że użytkowanie wieczyste może przysługiwać w ułamkowych częściach. Skoro skutek taki (współużytkowanie) można osiągnąć przez czynność prawną, byłoby usprawiedliwione regulowanie stosunków własnościowych również przez uznawanie nabycia z mocy przepisów ustaw gruntowych współużytkowania wieczystego. Licząc się ze skomplikowanymi

stanami faktycznymi ustawodawca rozluźnił wymagania co do stwierdzenia prawa do zarządu⁴⁴ zezwalając opierać się na decyzjach o naliczaniu lub tylko aktualizacji opłat. Porządkowanie stanu własności związane ze zmianami ustrojowymi nie powinno więc stwarzać nadmiernych barier, bowiem ich następstwem jest różnicowanie uprawnień podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji. Warto wskazać, że podobne problemy wynikały w toku komunalizacji na podstawie art. 5 ustawy z 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające...⁴⁵ gdy nieruchomości były we władztwie jednostek t.o.a.p. i jednostek wyłączonych spod komunalizacji. Po wahaniach przyjęto dopuszczalność komunalizacji na współwłasność.

Zagadnieniu temu poświęcić trzeba uwagę zarówno ze względu na dużą (z reguły) wartość ekonomiczną mienia nieruchomości uwłaszczanych w trybie ustaw o gospodarce gruntami, jak i dalsze konsekwencje. Wymieniona uchwała składu siedmiu sędziów z 23 września 1993 r. – wspomniano o niej wyżej – zwraca uwagę na konieczność wzmocnienia roli badającej i orzekającej sądu wieczystoksięgowego, który – stosownie do wskazań zawartych w jej uzasadnieniu może odmówić wpisu do księgi wieczystej użytkownika wieczystego i własności budynków stwierdzonych ostateczną decyzją administracyjną. Sąd Najwyższy wywiódł to uprawnienie z faktu „ustosunkowania się do skutków cywilnoprawnych wywołanych decyzją administracyjną”.

Kierunek zaprezentowany przez Sąd Najwyższy jest słuszny. Skutki cywilnoprawne decyzji administracyjnych

podlegają temu prawu i przewidzianym dla jego potrzeb procedurom. Jednakże konieczne jest ujednoczenie stosowanych reguł. Jeżeli sąd wieczystoksięgowy kontroluje skutki decyzji uwłaszczających osoby prawne, to jako niekonsekwencję należy uznać pogląd przytoczony wyżej⁴⁶, że ten sam sąd ma być związany decyzjami administracyjnymi uwłaszczającymi rolników, gdyż art. 63 ust. 2 ustawy z 19 X 1991 r. nie daje podstaw do takiego rozróżniania.

VII

Pojawianie się nowych „podmiotów gospodarczych” niesie ze sobą zwiększone ryzyko niezwracania kredytów i pożyczek. Stąd wzrost zainteresowania skutecznym zabezpieczeniem. Obecny stan prawny jest niezadowolający, a szkody dla życia gospodarczego oczywiste. W praktyce SN nie zdarzyła się sposobność wypowiedzi na temat zastawu, chociaż przyjmowana od chwili wejścia w życie Kodeksu cywilnego wykładnia art. 306 § 1 w zw. z art. 170 k.c. powoduje, że zastaw rejestrowy pełni rolę zabezpieczającą tylko wobec rzetelnych kredytobiorców, a więc jest lekarstwem dla zdrowych. Przedłużający się proces uchwalania ustawy o zastawie rejestrowym skłania ku przemyśleniu, jaką regułą kolizyjną należy stosować do wskazanych wyżej norm. Kwestia ta wykracza jednak poza temat opracowania.

Zabezpieczenie hipoteką wywołało wiele wypowiedzi judykatury. Dopuszczalność ustanowienia hipoteki przymusowej w razie likwidacji przedsiębiorstwa została rozstrzygnięta pozytywnie⁴⁷, natomiast SN wykluczył możliwość wpisu hipoteki przymusowej po ogłoszeniu

upadłości dłużnika⁴⁸ dając pierwszeństwo normie zawartej w art. 27 pr. upadł. (zakaz uzyskania zastawu lub hipoteki przeciw upadłemu) przed art. 29 ustawy o księgach wiecz. i hip. (moc wsteczna wpisu od dnia złożenia wniosku). Zakaz z art. 27 pr. upadł. nie dotyczy jednak hipoteki ustawowej⁴⁹.

W postępowaniu układowym zakaz uzyskiwania hipotek sądowych nie obejmuje wierzytelności z tytułu ubezpieczeń społecznych, w tym składek, ponieważ nie są one objęte tym postępowaniem⁵⁰.

Niedopuszczalne jest ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomości powierzonej przez Skarb Państwa Agencji Własności Rolnej SK. P., ponieważ na własności państwowej taka hipoteka może być ustanawiana tylko w wypadkach przewidzianych w ustawie (art. 109 ust. 2 ustawy o ks. wiecz. i hip.).

Kolizji interesów członków spółdzielni, którzy nabyli spółdzielcze prawa do lokalu (jako prawa rzeczowe) i wierzyciela, który chce się zabezpieczyć na gruncie i budynkach spółdzielni dotyczy natomiast uchwała z 28 X 1993 r. III CZP 145/93⁵¹ dopuszczająca takie zabezpieczenie. W uzasadnieniu SN zwrócił jednak uwagę na komplikacje grożące w razie zaspokajania się wierzyciela z obciążonej rzeczy i przejścia praw do gruntu oraz budynków ze spółdzielni mieszkaniowej na inną osobę, w szczególności gdyby nastąpiła skutek tego likwidacja spółdzielni.

Nieuregulowane często stosunki własnościowe spółdzielni zrodziły pytanie o dopuszczalność ustanowienia hipoteki na prawach spółdzielczych, jeżeli spółdzielnia nie może się wykazać tytułem do gruntu i budynków. W literaturze brak było zgodności w tej kwestii. Prze-

ciwnicy powoływali się na § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 marca 1992 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece⁵², w myśl której podstawą oznaczenia lokalu, do którego przysługuje własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu, jest zaświadczenie o położeniu i powierzchni lokalu, wydane przez właściwą spółdzielnię mieszkaniową, ze wskazaniem nieruchomości, z którą prawo to jest związane, a także wypis z ewidencji gruntów i budynków. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 maja 1994 r. III CZP 73/94 opowiedział się za dopuszczalnością obciążenia hipoteką prawa spółdzielczego bez względu na uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, na której znajduje się budynek mieszkalny spółdzielni.

Ożywienie instytucji hipoteki i lakoniczność przepisów dotyczących szczególnie hipoteki przymusowej i kaucyjnej ujawnia dalsze wątpliwości w praktyce. Taka sytuacja była przedmiotem uchwały z 30 maja 1994 r. w sprawie III CZP 72/94. Sąd Wojewódzki powziął bowiem wątpliwość, który z wniosków złożonych w tym samym dniu: o wpis hipoteki przymusowej przeciw dłużnikowi A wpisanemu w dziale II księgi wieczystej czy wpis prawa osoby B, która wcześniej nabyła od A tę nieruchomość? Wyjaśnienie wątpliwości nie wiąże się jednak z pierwszeństwem wniosków składanych w tym samym dniu lecz z zasadą, że hipoteka przymusowa wpisywana jest przeciw właścicielowi, a ponieważ źródłem jej nabycia nie jest czynność prawna, to nie może się on powoływać na rękojmię wiary publicznej (art. 5 ustawy o ks. wiecz. i hip.) a tym

samym hipoteka przymusowa może być wpisana przeciw osobie mającej rzeczywiście wpisane prawo.

Słabością hipoteki jako środka zabezpieczającego jest przywilej egzekucyjny wynikający z art. 1025 § 1 k.p.c. i pierwszeństwo wierzytelności Skarbu Państwa zabezpieczonych *ex lege* hipoteką ustawową (art. 24 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zob. podatkowych)⁵³, w wyniku którego wierzyciel hipoteczny jest zaspokajany w siódmej kolejności. Uregulowanie omawianego przywileju nosi ponadto znamię systemu, w którym istniały tylko banki *de facto* państwowe. Ulokowanie wszystkich banków jako wierzycieli z tytułu kredytów o jedną kategorię wyżej (art. 1025 § 1 pkt 5 k.p.c.) przekształca się w *privilegium odiosum*, ze względu na zasadę proporcjonalnego

podziału spychającą na dalszy plan korzyści płynące z pierwszeństwa wpisu. W obecnym stanie prawnym bank, który lekkomyślnie – nie bacząc na istnienie hipoteki – udziela kredytu, ze względu na proporcjonalność podziału w razie egzekucji z nieruchomości, może zgarnąć lwią część uzyskanej sumy. Jeśli dodać do opisywanego stanu ogromne zaległości w załatwianiu wniosków przez sądy wieczystoksięgowe w niektórych rejonach oraz wysokie koszty prowadzenia egzekucji z nieruchomości jest zrozumiałe, że polepszenie atrakcyjności tej formy zabezpieczenia leży poza możliwościami jakie stwarza wykładnia prawa.

Odczyt wygłoszony w Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie 24 maja 1994 r.

Przypisy:

- ¹ DzU nr 107, poz. 464 ze zm.
- ² OSNCP 1992, z. 4, poz. 48.
- ³ OSN 1956, z. 4, poz. 92.
- ⁴ OSPiKA 1970, poz. 197.
- ⁵ DzU nr 27, poz. 250 ze zm.
- ⁶ P. Art. 63 i 67 ustawy wym. w przypisie 1.
- ⁷ Tj. III CZP 108/91 z 6 XII 1991 r.
- ⁸ P. ustawa z 26 III 1982 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny itd. – DzU nr 11, poz. 81.
- ⁹ Ustawa z 31 I 1980 r. o NSA (DzU nr 4, poz. 8 ze zm.).
- ¹⁰ J. Litwin: *Zmierzch koncepcji tzw. Bezwzględnej nieważności niektórych decyzji administracyjnych na forum cywilnym*, NP 1965, nr 10, str. 1133.
- ¹¹ OSPiKA 1962, poz. 106.
- ¹² OSNCP 1981, z. 8, poz. 142.
- ¹³ OSNCP 1983, nr 5–6, poz. 64.
- ¹⁴ OSNCP 1985, z. 8, poz. 108.
- ¹⁵ OSNCP 1994, nr 2, poz. 27.
- ¹⁶ Por. orz. SN z 3 I 1964 sygn. II CR 674/63.
- ¹⁷ Nie publ.
- ¹⁸ Nie publ.
- ¹⁹ P. przypis 8.
- ²⁰ OSNCP 1993 nr 12, poz. 222.
- ²¹ Por. nie publ. post. SN: z 22 IX 1993 r. sygn. I CRN 101/93 i 7 I 1994 r. sygn. III CRN 52/93.

- ²² DzU RP nr 21, poz. 67.
- ²³ DzU nr 11, poz. 37 ze zm.
- ²⁴ OSP 1993 z. 7–8, poz. 153.
- ²⁵ Por. glosy aprob. J. Pietrzykowski – v. przypis 24 i J. Ignatowicz – Przegł. Sąd. 1993, nr 5 oraz krytyczna T. Dybowski – Przegł. Sąd. 1993 nr 5.
- ²⁶ DzU z 1952 nr 11, poz. 63.
- ²⁷ OSNCP 1994 nr 3, poz. 49.
- ²⁸ OSN 1960, z. II, poz. 33.
- ²⁹ DzU nr 16, poz. 156.
- ³⁰ DzU nr 29, poz. 254 ze zm.
- ³¹ J. Nowicki: *Prawo publiczne – prawo prywatne*. Uniwersytet Śląski 1992.
- ³² W tej kwestii odsyłam do: J. Osuchowski: *Prawo wyznaniowe RP*, W-wa 1967.
- ³³ Por. art. 1 ust. 1a ustawy z 1 VI 1945 (DzU 41, popz. 294 i art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z 19 IV 1950 (DzU nr 21, poz. 180).
- ³⁴ V. przypis 30.
- ³⁵ OSNCP 1992 z. 7–8, poz. 128.
- ³⁶ Radca Prawny 1994 z. 1, s. 38.
- ³⁷ H. Dembiński: *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, str. 116.
- ³⁸ DzU nr 79, poz. 464.
- ³⁹ OSNCP 1993, z. 6, poz. 109.
- ⁴⁰ DzU nr 91, poz. 455.
- ⁴¹ Aby naprawić błąd legislacyjny w ustawie z 29 IX 1990 r. SN musiał rozprawić się z kwestią retroakcji ustawy z 7 X 1992 i ponownie – wobec złej techniki ustawodawcy zmuszony był sięgnąć do zawodnego kryterium „celu ustawy”.
- ⁴² OSNCP 1994, z. 4, poz. 92.
- ⁴³ OSNCP 1994, z. 2, poz. 27.
- ⁴⁴ Rozp. RM z 16 III 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych... (DzU nr 23, poz. 97).
- ⁴⁵ DzU nr 32, poz. 191 ze zm.
- ⁴⁶ OSNCP 1993, z. 6, poz. 105.
- ⁴⁷ Uchwała z 16 II 1993 r. III CZP 18/93 – OSNCP 1993 z. 7–8, poz. 132.
- ⁴⁸ Uchwała z 18 II 1994 III CZP 4/94 – nie publ.
- ⁴⁹ Uchwała z 27 IV 1994, III CZP 56/94 – nie publ.
- ⁵⁰ Uchwała z 5 X 1993, III CZP 132/93 – OSNCP 1994, z. 4, poz. 79.
- ⁵¹ Nie publ.
- ⁵² DzU nr 29, poz. 128.
- ⁵³ J.t. 1993 nr 108, poz. 486.