

# Ryszard Czarnecki

---

## Ocena sądowa uchwały prezydium rady narodowej w sprawie pierwokupu

---

Palestra 13/8(140), 87-89

---

1969

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Ocena sądowa uchwały prezydium rady narodowej w sprawie pierwokupu

Stosownie do art. 35 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. Nr 32, poz. 159; zm.: Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 94) Rada Ministrów ustali wytyczne, które określają, w jakich warunkach prezydium rady narodowej powinno korzystać z prawa pierwokupu. Na podstawie powołanego upoważnienia szczególnego została wydana uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1962 r. w sprawie wytycznych co do wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości w miastach i osiedlach (M.P. Nr 23, poz. 98). W szczególności, zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 1 wymienionej uchwały, prezydium rady narodowej nie powinno korzystać z prawa pierwokupu nieruchomości, obejmującej m.in. dom jednorodzinny.

Jeśli chodzi o wykładnię postanowień uchwały z dnia 16 lutego 1962 r. na podstawie postanowień ust. II pisma okólnego nr 4 Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 19 stycznia 1963 r. w sprawie wykonywania prawa pierwokupu (Dz. Urz. MGK Nr 2, poz. 18), to wspomniany ustęp stał się bezprzedmiotowy z dniem 1 stycznia 1965 r., kiedy to nastąpiło uchYLENIE art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. na mocy art. XX lit. a ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94). Z postanowień ust. II powołanego pisma nie płyną więc obecnie żadne wnioski dla wykładni postanowień uchwały z dnia 16 lutego 1962 r.

Co się więc tyczy treści postanowień tej uchwały, to jej § 3—5 stanowią o tym, kiedy prezydium rady narodowej powinno skorzystać z przysługującego Skarbowi Państwa prawa pierwokupu, a kiedy nie należy korzystać z tego prawa.<sup>1</sup> Ponadto § 3 ust. 2 uchwały zawiera klauzulę generalną, która określa granice swobodnego uznania prezydium rady narodowej co do skorzystania z prawa pierwokupu nieruchomości, obejmującej m.in. dom jednorodzinny, mianowicie klauzulę tej treści, że prezydium rady narodowej powinno skorzystać z prawa pierwokupu w każdym wypadku szczególnie uzasadnionym względami gospodarczymi.

W judykaturze i piśmiennictwie powstała rozbieżność w związku z tym, czy sąd jest powołany do oceny tego, czy prezydium rady narodowej skorzystało z prawa pierwokupu zgodnie z postanowieniami uchwały z dnia 16 lutego 1962 r.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Por. bliżej np. S. Mizera: Prawo pierwokupu na rzecz państwa, PiP 1966, nr 7—8, s. 85.

<sup>2</sup> Por. np. J. Goławska: Nabywanie nieruchomości na własność państwa, PUG 1963, nr 4, s. 104; E. Łętowska, J. Łętowski: Wykonywanie prawa pierwokupu nieruchomości przysługującego Państwu, PUG 1964, nr 10, s. 250—253; S. Mizera: O zakresie stosowania ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości, „Palestra” 1965, nr 7—8, s. 70—76.

Dla uzasadnienia stanowiska, że sąd nie jest powołany do wspomnianej oceny, można by podnieść argument, że uchwała prezydium rady narodowej o wykonaniu prawa pierwokupu (należąca do tzw. aktów wewnętrznych) nie podlega kontroli sądu, jako decyzja organu administracji.<sup>3</sup> Jednakże uchwała wewnętrzna prezydium rady narodowej o skorzystaniu z prawa pierwokupu (wykupu) nie jest decyzją organu administracji w rozumieniu art. 97 k.p.a.<sup>4</sup>

Stanowisko, o którym mowa, znajduje jednak oparcie — zdaje się — w następujących założeniach.

Według art. XVI przep. wpraw. k.c. ustawą w rozumieniu kodeksu cywilnego jest każdy obowiązujący przepis prawa.

W zakresie cywilnoprawnych stosunków obrotu między jednostkami gospodarki społecznionej ustawą we wspomnianym rozumieniu jest także akt normatywny Rady Ministrów oraz akt normatywny innego naczelnego organu administracji wydany z upoważnienia Rady Ministrów (art. 2 k.c.).<sup>5</sup>

Jednakże przewidziana w art. 2 k.c. możliwość rozszerzenia źródeł prawnych nie odnosi się do stosunków z udziałem osób fizycznych.<sup>6</sup> Otóż w zakresie stosunków cywilnoprawnych między Skarbem Państwa a osobą fizyczną przepisem prawa w rozumieniu kodeksu cywilnego jest tylko ustawa *sensu stricto* (albo dekret) oraz rozporządzenie wykonawcze (argument z art. 2 k.c.).<sup>7</sup>

Z kolei prawo podmiotowe osoby fizycznej może wynikać jedynie ze zdarzeń prawnych, z którymi ustawa *sensu stricto* albo dekret łączy ich powstanie.<sup>8</sup>

Wreszcie w myśl art. 52 Konstytucji PRL, sąd podlega tylko ustawie *sensu stricto* (albo dekretowi).

Wypływa z tego wniosek, że sąd jest powołany do kontroli zgodności rozporządzenia wykonawczego z ustawą *sensu stricto*,<sup>9</sup> a tym bardziej do kontroli zgodności pozaustawowego aktu normatywnego z ustawą *sensu stricto*.<sup>10</sup>

A zatem nawet przy założeniu, że uchwała z dnia 16 lutego 1962 r. — ze względu na upoważnienie szczególne ustawy zawarte w art. 35 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. — ma rangę rozporządzenia wykonawczego, sąd przy ocenie prawa podmiotowego osoby fizycznej może się oprzeć tylko na ustawie *sensu stricto*, tj. na ustawie z dnia 14 lipca 1961 r., stosownie zaś do jej przepisów Skarbowi

<sup>3</sup> Tak orzec. SN z dnia 30 grudnia 1964 r. I CR 417/64 — PUG 1966, nr 1, s. 30—31 oraz OSPiKA 1966, poz. 203.

<sup>4</sup> Por. piśmiennictwo w tym względzie zestawione przez L. M y c z k o w s k i e g o: Jeszcze o prawie pierwokupu, „Palestra” 1966, nr 7, s. 22—23, a ponadto Z. K e c k: Wykonywanie prawa pierwokupu i wykupu nieruchomości na obszarze miast i osiedli („Gospodarka i Administracja Terenowa”, 1964, nr 2, s. 32), który przytoczył wyjaśnienie Urzędu Rady Ministrów do art. 97 k.p.a. udzielone w sprawie nr Pr. 5029 — 11/63.

<sup>5</sup> Por. bliżej A. W o l t e r: Prawo cywilne — Zarys części ogólnej, 1968 i powołaną tam literaturę (s. 57—58).

<sup>6</sup> Por. W. C z a c h ó r s k i: Prawo zobowiązań w zarysie, 1968, s. 27.

<sup>7</sup> Odmienne E. I s e r z o n: Ważność oświadczenia o wykonaniu prawa pierwokupu nieruchomości wbrew zakazowi zawartemu w wytycznych Rady Ministrów, „Palestra” 1965, nr 9, s. 38—41.

<sup>8</sup> Odmienne J. G r a b o w s k i: Głosa do orzec. SN z dnia 30 grudnia 1964 r. I CR 417/64, OSPiKA 1966, s. 411.

<sup>9</sup> Por. np.: J. M a r o w s k i: O uprawnieniach prawotwórczych rządu, NP 1957, nr 7—8, s. 9, s. 13, s. 16—18; orzec. SN z dnia 11 września 1957 r. 3 CR 888/57, OSN 1958, poz. 57; orzec. SN z dnia 27 czerwca 1957 r. 3 CR 702/56, OSN 1958, poz. 79; orzec. SN z dnia 21 grudnia 1957 r. 1 CR 126/57, OSN 1959, poz. 46.

<sup>10</sup> Por. W. S i e d l e c k i: Zasady wyrokowania w procesie cywilnym, 1957, s. 260.

Państwa przysługuje prawo pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości obejmującej m.in. dom jednorodzinny. Uczynienie zaś przez Skarb Państwa użytku z przysługującego mu prawa pierwokupu zgodnie z przepisami ustawy *sensu stricto*, tj. ustawy z dnia 14 lipca 1961 r., nie może być uznane za sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego.<sup>11</sup>

W konsekwencji sąd nie może dojść do wniosku, że na podstawie postanowień uchwały z dnia 16 lutego 1962 r. Skarbowi Państwa nie przysługuje prawo pierwokupu. Nie jest on zatem powołany do oceny, czy prezydium rady narodowej skorzystało z prawa pierwokupu zgodnie z postanowieniami tej uchwały. Sąd może tylko ocenić, czy prezydium rady narodowej skorzystało z prawa pierwokupu zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. oraz z przepisami innych ustaw. Stanowisko, jakoby sąd nie był powołany do tej oceny nawet na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1961 r.<sup>12</sup>, nie jest niczym uzasadnione.<sup>13</sup>

## 2.

LESŁAW MYCZKOWSKI

# Czy rzeczywiście wykonywanie ustawowego prawa pierwokupu usuwa się spod kontroli sądowej?

Odpowiadając przecząco na powyższe pytanie, Ryszard Czarnecki motywuje swoje stanowisko w sposób następujący:

- w zakresie stosunków cywilnoprawnych między Skarbem Państwa a osobą fizyczną przepisem prawa w rozumieniu kodeksu cywilnego może być tylko ustawa *sensu stricto* (lub dekret) oraz rozporządzenie wykonawcze;
- prawo podmiotowe osoby fizycznej wynikać może jedynie ze zdarzeń prawnych, z którymi ustawa *sensu stricto* łączy ich powstanie;
- sądy podlegają tylko ustawie, a więc powołane są do kontroli aktów niższego rzędu pod kątem widzenia ich zgodności z ustawą, z czego wyprowadza ostateczny wniosek, że sąd przy ocenie prawa podmiotowego osoby fizycznej może się oprzeć wyłącznie na ustawie.

Odnosząc powyższe rozumowanie do ustawy z dnia 14.VII. 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, R. Czarnecki dowodzi, że tylko przepisy tej ustawy mogą stanowić podstawę do sądowej oceny praw podmiotowych osób fizycznych oraz do oceny, czy prezydium rady narodowej prawidłowo skorzystało z prawa pierwokupu. Autor dodaje przy tym, że czynienie przez Skarb Państwa

<sup>11</sup> Odmienne L. Myczkowski: Prawo pierwokupu a ochrona praw obywateli, „Pałestra” 1965, nr 7—8, s. 66, s. 68.

<sup>12</sup> Tak uchwała SN z dnia 25 listopada 1966 r. III CZP 96/66, OSNCP 1967, poz. 81 oraz OSPiKA 1967, poz. 191.

<sup>13</sup> Por. np. S. Mizer: Prawo pierwokupu na rzecz państwa, PiP 1966, nr 7—8, s. 86.